

O AGRÁRIO NO BRASIL

GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

Nilton Bezerra Guedes

Ricardo Lobato Torres

Simone Aparecida Polli

Organizadores

O AGRÁRIO NO BRASIL

GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

Reitor Everton Ricardi Lozano da Silva
Vice-Reitora Vanessa Ishikawa Rasoto

Diretora de Comunicação Thiago de Sousa Costa
Diretora-Adjunta de Com. Francielly Orlandini Capristo Ferraro



EDITORIA DA UTFPR

Coordenadora-Geral Giani Carla Ito
Coordenadora-Adjunta Paulla Rosane dos Santos Coelho Pereira
Assessora editorial Paulla Rosane dos Santos Coelho Pereira
Coordenação de Design Elizabeth Resende Kato
Coordenação de Revisão e Normalização Tatiana Campos da Hora Soares

Titulares CONSELHO EDITORIAL
Danyel Scheidegger Soboll
Elisabete Hiromi Hashimoto
Elizabeth Mie Hashimoto
Marcelo Fernando de Lima
Marcelo Gonçalves Trentin
Marcos Hidemi de Lima
Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza
Pedro Valério Dutra de Moraes
Sandra Gomes de Oliveira Reis
Sara Tatiana Moreira
Silvana Stremel

Suplentes Adriano Lopes Romero
Anna Silvia Penteado Setti da Rocha
Antônio Gonçalves de Oliveira
Fabiana Costa de Araújo Schütz
Kelyn Schenatto
Letícia Gomes Teófilo da Silva
Maria Giovana Binder Pagnocelli
Meggie Rosar Fornazari
Patricia Rossi
Rosangela Araujo Xavier Fujii
Sergio Paes de Barros

As opiniões e os conteúdos expressos neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não refletem, necessariamente, a opinião do corpo editorial.



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

Nilton Bezerra Guedes

Ricardo Lobato Torres

Simone Aparecida Polli

Organizadores

O AGRÁRIO NO BRASIL

GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ED**UT**FPR

Curitiba, 2026

© 2026 Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná



CC BY-NC-ND

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons - AtribuiçãoNãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional. Esta licença permite o download e o compartilhamento da obra desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es), sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Design	Gabriela Germer Gross, Leticia Ferreira de Paula Sales e Susana Nogueira Peña Durán
Capa	Gabriela Germer Gross e Leticia Ferreira de Paula Sales
Revisão	Amanda Baroni, Anna Moraes, Julia Maria Santos de Castro, Maike Ferreira Piazzoli, Maria Eduarda Maciel da Rosa Eufrasio, Paulo Augusto Dornelles Varella Filho e Rafaela Sander de Barros Carvalho
Normalização	Anna Moraes, Maike Ferreira Piazzoli, Maria Eduarda Maciel da Rosa Eufrasio, Paulo Augusto Dornelles Varella Filho, Simon Lainequer Kohler e Tatiana Campos da Hora Soares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

O agrário no Brasil [recurso eletrônico]: governança e políticas públicas / organizadores : Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, Nilton Bezerra Guedes, Ricardo Lobato Torres e Simone Aparecida Polli.-- Curitiba, PR : EDUTFPR, 2026
1 arquivo texto (274 p.): il. PDF; 65 MB.

Título retirado da tela de abertura (visualizado em 25 mar. 2026).
Modo de acesso: World Wide Web.
Disponível em formato PDF.
e-ISBN 978-85-7014-250-4.
Inclui bibliografias.

1. Reforma agrária - Brasil. 2. Reforma agrária - Aspectos sociais. 3. Posse da terra. 4. Loteamento. 5. Reforma agrária - Política governamental - Brasil. 6. Desenvolvimento sustentável. I. Meza, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. II. Título.

CDD: Ed. 23 -- 333.3181

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento de Biblioteca do Campus Curitiba, Bibliotecário: Adriano Lopes, CRB-9/1429

EDUTFPR

Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Av. Sete de Setembro, 3165

80230-901 Curitiba, PR

utfpr.edu.br/editora

editora.utfpr.edu.br

AGRADECIMENTOS

Agradecemos, em primeiro lugar, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) pelo apoio financeiro à consolidação da estrutura do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), e principalmente, pela confiança em nossa instituição para qualificação do seu quadro de pessoal. Em especial, agradecemos o empenho e o compromisso assumidos pelas servidoras Cleria Figueiredo e Ana Lúcia do Prado, e os gestores regionais e nacionais do Incra. Em segundo lugar, agradecemos todo o apoio recebido da Diretoria Geral, na pessoa do diretor à época, Professor Doutor Cezar Augusto Romano, e da Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UTFPR, na pessoa do Professor Doutor Alexandre de Almeida Prado Pohl, sem o qual não seria possível quebrar o paradigma da cultura interna e viabilizar juridicamente essa parceria com o Incra. Por fim, agradecemos, ainda, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo fomento ao desenvolvimento da pesquisa e apoio aos Programas de Pós-Graduação no Brasil, ainda mais neste momento, em que se faz importante destacar o papel da ciência e do conhecimento autônomo e socialmente referenciado.



SUMARIO

PREFÁCIO

11

APRESENTAÇÃO

13

PARTE 1

ORDENAMENTO FUNDIÁRIO: A TERRA COMO FUNDAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA

1

ANÁLISE DOS ELEMENTOS MITIGADORES DA FISCALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA AGRÁRIA

Nilton Bezerra Guedes e Antonio Gonçalves de Oliveira

20

2

PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DE BASE ECOLÓGICA: ATUAÇÃO DE COOPERATIVAS DE REFORMA AGRÁRIA NO PARANÁ

Alexandre Mauricio Sandri e Antonio Gonçalves de Oliveira

47

3

UMA ANÁLISE DOS ELEMENTOS QUE DETERMINAM OS PREÇOS DAS TERRAS RURAIS NA REGIÃO CENTRO-OESTE DO ESTADO DO PARANÁ

Claudinei Chalito da Silva e Simone Aparecida Polli

62

4

AS UNIDADES MUNICIPAIS DE CADASTRO DO INCRA COMO APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PROPOSTA PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES DO VALE DO RIBEIRA-PR

João Wagner Gomes da Silva e Vanessa Ishikawa Rasoto

83

5

CARACTERIZAÇÃO DOS CANCELAMENTOS DAS CERTIFICAÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS NO ESTADO DO PARANÁ

Luciano Matias Ribeiro Guimarães, Isaura Alberton de Lima, Vanessa Ishikawa Rasoto e Luciene Stamato Delazari

101

PARTE 2

POLÍTICAS PÚBLICAS: FORÇAS POLÍTICAS, GOVERNANÇA E AVALIAÇÃO

6

SOB O ATAQUE DO AGRONEGÓCIO: RELAÇÃO ENTRE O DISCURSO DA FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA E A NULIFICAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REFORMA AGRÁRIA

Cássia Morgana Faxina Pacheco e Hilda Alberton de Carvalho

122

7

PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS (PRONAT): A NECESSIDADE DE UMA GOVERNANÇA TERRITORIAL QUE VÁ ALÉM DE BOAS PRÁTICAS

Alexandre Augusto Ramos de Faria e Rogério Allon Duenhas

140

8

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

Cléria Figueiredo e Christian Luiz da Silva

154

9

FORMAÇÃO TÉCNICA-PROFISSIONAL NO COOPERATIVISMO EM ÁREAS DE REFORMA AGRÁRIA: ESTUDO DO PRONERA NO ESTADO DO PARANÁ

Ariane Maria Agner e Décio Estevão do Nascimento

171

10

A EFETIVIDADE DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE ATER DO INCRA-PR

Ronilson Marques Campos e Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

189

PARTE 3

GESTÃO DOS RECURSOS FISCAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

11

PAPEL DO INCRA NA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL E TRIBUTÁRIA: ICMS ECOLÓGICO

Eliane Akiko Endo e Ana Paula Myszczyk

206

12

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO PARANÁ:
A FUNÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NA PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Cleomar Mariani e Ana Paula Myszczyk

217

13

PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA DETERMINAÇÃO DA ARRECADAÇÃO POTENCIAL
DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL EM MUNICÍPIOS PARANAENSES

Lineu Erlei D'Agostin e Anderson Catapan

234

14

DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS
EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA

Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres

253

AUTORES

269

PREFÁCIO

*“Tenho tão nítido o Brasil que pode ser, e há de ser,
que me dói o Brasil que é”*

Darcy Ribeiro.

Neste momento, em que enfrentamos quase dois anos da pandemia de Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020, continuam a se revelar as fragilidades estruturais dos estados e governos, que geram o agravamento e aumento da fome, assim como também todas as formas de desnutrição e insegurança alimentar, que são fomentadoras de múltiplas crises humanitárias.

No Brasil, um inquérito realizado em parceria com a ActionAid Brasil, Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES Brasil) e Oxfam Brasil, com apoio do Instituto Ibirapitanga,

[...] estima que 55,2% dos lares brasileiros, ou o correspondente a 116,8 milhões de pessoas, conviveram com algum grau de insegurança alimentar no final de 2020 e 9% deles vivenciaram insegurança alimentar grave, isto é, passaram fome, nos três meses anteriores ao período de coleta, feita em dezembro de 2020, em 2.180 domicílios. De acordo com os pesquisadores, o número encontrado de 19 milhões de brasileiros que passaram fome na pandemia do novo coronavírus é o dobro do que foi registrado em 2009, com o retorno ao nível observado em 2004¹.

Reconhecer, implementar e fazer cumprir o direito humano à alimentação adequada é uma obrigação dos governos e estados. Embora fundamental, o direito à alimentação adequada é indivisível de outros direitos humanos básicos, como o direito à saúde, a condições seguras de

trabalho, a salários dignos, à proteção social, e especialmente ao acesso à terra e à moradia digna.

Neste contexto, pesquisas e estudos ligados aos temas abordados na presente obra coletiva, como, por exemplo, acesso à terra, a fiscalização e o cumprimento da função social da terra, a tributação da propriedade rural, a educação no campo, a assistência técnica, o cooperativismo, a gestão de processos e o desenvolvimento econômico e sustentável da Reforma Agrária, estão intrinsecamente ligados à soberania alimentar, de forma que o enfoque no aperfeiçoamento da gestão como instrumento para a efetiva implementação dessas políticas públicas ganha relevo e importância.

A presente obra, constituída por uma coletânea de artigos contendo as dissertações defendidas por mestres do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), numa turma especial para os servidores públicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), certamente será referencial e importante instrumento de consulta para gestores, servidores públicos, pesquisadores, professores, profissionais e estudiosos do agrário brasileiro.

Ao prefaciá-la obra coletiva Lei nº 8.629/1993 comentada por Procuradores Federais, o Professor Carlos Frederico Marés afirmou:

Quem conhece o mundo a partir da lei, não pode ser jurista. É necessário entender a sociedade em que vive, as gentes, os bichos e as plantas e, para o nosso caso, é necessário conhecer e amar a terra. Esse conhecimento da realidade lhe dará o caráter profissional para a busca de soluções dos problemas que conhece².

Em *O agrário no Brasil: governança e políticas públicas*, o leitor verificará que todos os autores trazem consigo um amplo conhecimento prático da realidade vivenciada no campo, decorrente das suas atuações cotidianas junto ao Incra, como servidores públicos do Estado brasileiro. Conhecimento que foi aliado à técnica e à pesquisa junto ao PPGGP da UTFPR, instituição que também merece loas, pois cumpre papel fundamental na qualificação dos servidores públicos e na universalização do conhecimento.

Assim como o agricultor que trabalha no amanho da terra visando fazê-la frutificar, aqui também os autores, agora mestres, apresentam

¹ GANDRA, A. Pesquisa revela que 19 milhões passaram fome no Brasil no fim de 2020.

Agência Brasil, Rio de Janeiro, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2021-04/pesquisa-revela-que-19-milhoes-passaram-fome-no-brasil-no-fim-de-2020>. Acesso em: 22 ago. 2025.

² INCRA. **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais**: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília, DF: INCRA, 2011.

seus estudos e contribuições para o aperfeiçoamento da governança e das políticas públicas do agrário brasileiro, visando à democratização do acesso à terra, à produção de alimentos saudáveis, ao atendimento do direito humano à alimentação adequada e tendo por fim último a soberania alimentar do país, o combate às desigualdades sociais e a dignidade do nosso povo.

Florianópolis, janeiro de 2022.

Valdez Adriani Farias

Procurador Federal

Foi Procurador-Geral e Presidente Substituto do Incra.

APRESENTAÇÃO

Este livro é fruto de uma coletânea de artigos das dissertações defendidas no Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em uma turma especial para os servidores públicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O livro está organizado em três partes, partindo de questões elementares, como o acesso à terra para fins de Reforma Agrária, até chegar na perspectiva da política e governança pública.

A primeira parte, denominada **Ordenamento fundiário: a terra como fundamento da Reforma Agrária**, busca compreender a terra como elemento central na criação dos assentamentos rurais e como base para as políticas de Reforma Agrária. Nesse sentido, o princípio da função social da propriedade rural é fundamental para a determinação das terras passíveis de desapropriação e para a execução de planos de assentamento. Segundo a Constituição Federal de 1988³, no artigo 186, a função social é cumprida quando atende simultaneamente aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e, por fim, exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. No entanto, esse princípio não foi regulamentado na plenitude, como preconiza a Constituição Federal, e a situação agrava-se quando o Incra arquiva os processos, levando em consideração apenas a produtividade, independentemente se possuem danos ambientais ou trabalhistas.

Além dessa dificuldade, no ordenamento do território brasileiro existem várias inconsistências entre os dados coletados no meio rural e o registro imobiliário, com estruturas cartorárias que não dialogam com as instituições do Estado.

Tanto as ações de regularização fundiária da terra como a certificação dos imóveis rurais são procedimentos importantes para o gerenciamento e ordenamento fundiário no Brasil. Destacam-se o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o Sistema de Gestão Fundiária do Incra (SIGEF) e o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) do Incra como instrumentos com finalidades diferentes, mas que são uti-

lizados no gerenciamento do preço das terras rurais e no ordenamento fundiário. Segundo trabalhos desenvolvidos para a implementação das políticas de Reforma Agrária, é importante aprimorar os procedimentos, processos e mecanismos de integração.

Essa seção irá destacar os desafios na implementação do princípio da função social da propriedade rural, as experiências das cooperativas da Reforma Agrária no Paraná, bem como as dificuldades na determinação dos preços da terra, na regularização da posse das terras e na certificação das propriedades rurais.

A segunda parte, denominada **Políticas públicas: forças políticas, governança e avaliação**, tem como objetivo central compreender como a política, a governança e a avaliação contribuem para a realização e a efetivação das políticas públicas, particularmente aquelas destinadas às áreas rurais. Nas últimas décadas, a gestão pública passou por uma série de mudanças, cobrindo desde a forma como são planejadas as políticas públicas em decorrência dos novos ditames legais — sendo o mais macro a Constituição Federal de 1988, que descentralizou uma série de competências administrativas e financeiras entre os entes federados — até os princípios da gestão pública que afetam, sobremaneira, a forma como essas políticas são gerenciadas. Nessa toada, questões como gestão democrática, transparência e foco nos resultados se tornaram necessárias para os gestores públicos. No entanto, a cultura dos agentes públicos e sociais para efetivar tais proposições e diretrizes não caminha na mesma velocidade com que as políticas são definidas e planejadas.

A terceira parte, **Gestão dos recursos fiscais para a Reforma Agrária e desenvolvimento sustentável**, reúne textos que analisam e discutem a gestão dos recursos fiscais em diferentes níveis de governo destinados ao financiamento das ações atinentes à Reforma Agrária e ao desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma contribuição analítica dos instrumentos de tributação, e, portanto, da geração de receitas públicas, da transferência desses recursos orçamentários aos entes da federação competentes pela promoção da infraestrutura para os assentamentos e da regulamentação e conservação de áreas ambientais, com o objetivo de garantir o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável.

No primeiro capítulo, “Análise dos elementos mitigadores da fiscalização da função social da propriedade rural como instrumento de governança agrária”, os autores Nilton Bezerra Guedes e Antonio Gonçalves de Oliveira discorrem sobre os desafios na desapropriação de terras para fins de Reforma Agrária. Para isso, analisam os

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2025.

impasses para a fiscalização da função social da propriedade rural. De acordo com dados pesquisados, apenas 1,7% dos imóveis vistoriados são desapropriados para fins de Reforma Agrária, num cenário de imóveis improdutivos, danos ambientais e trabalhistas. Cerca de 89,9% dos imóveis vistoriados e classificados como produtivos pelo Incra-PR possuem ilícitos ambientais ou trabalhistas, correspondendo a 95,2 mil hectares de terras que poderiam ter sido destinados à Reforma Agrária, no entanto, os processos foram arquivados. Por outro lado, a concentração de terras traz consequências danosas à sociedade, como a expulsão do homem do campo e o aumento da pobreza. Os autores analisam quais os motivos que contribuem para o abrandamento da fiscalização da função social da propriedade rural, tomando como foco o marco regulatório e o aparato institucional. Confirmam-se os pressupostos levantados de que a burocracia estatal e a regulação vigente protelam a tramitação processual; a falta de integração entre os entes do sistema fiscalizatório dificulta a fiscalização; e a influência dos poderes políticos e econômicos dos grandes proprietários de terras prejudica a fiscalização da função social da propriedade rural.

Apesar da dificuldade para a disponibilização de terras rurais e para a criação dos assentamentos, Alexandre Mauricio Sandri e Antonio Gonçalves de Oliveira, no capítulo dois, “Produção e comercialização de produtos de base ecológica: atuação de cooperativas de Reforma Agrária no Paraná”, relatam experiências de cooperativas — sejam elas agropecuárias, de crédito, de agroindustrialização ou de comercialização — como essenciais para o desenvolvimento do meio rural brasileiro. Os autores analisam a atuação das cooperativas a partir de um questionário semiestruturado aplicado a dez gestores de cooperativas de assentados. Como contribuição, esse trabalho identifica os fatores que limitam e auxiliam na produção e comercialização dos produtos orgânicos ou de base ecológica oriundos de assentamentos. Avalia-se que as cooperativas são essenciais na organização da produção dos cooperados e na busca de mercado para a venda da produção, de modo que esses iniciem ou mantenham a produção orgânica/ecológica.

Já no capítulo três, “Uma análise dos elementos que determinam os preços das terras rurais na região Centro-Oeste do estado do Paraná”, os autores Claudinei Chalito e Simone Aparecida Polli discutem as variáveis que determinam os preços das terras rurais, a partir do RAMT do Incra. Pretende-se analisar se as variáveis microeconômicas — a distância dos imóveis, a dimensão dos imóveis e a qualidade agrônômica, mensurada pela nota agrônômica — influenciam a determinação dos preços das terras dos imóveis rurais. Para testar as variáveis, foi utilizado o Mercado

Regional de Terras 5 (Centro), que abrange 31 municípios nas mesorregiões Oeste e Sudoeste do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O método utilizado foi a regressão linear múltipla, calculado pelo Programa R. Como principais resultados, aponta-se que as variáveis microeconômicas passam a ter importância secundária sobre a formação dos preços das terras rurais, em relação a outras formas específicas de valoração. Como a nota agrônômica é uma variável composta, sugere-se decompor seus componentes a fim de estudar, por exemplo, a mecanização do solo, que poderá explicar com mais clareza o preço da terra rural.

Sugere-se que o motivo da venda — associado, por exemplo, ao endividamento, à idade avançada dos proprietários, à falta de sucessão familiar na atividade do imóvel ou, ainda, à reestruturação fundiária —, assim como as formas de pagamento das vendas dos imóveis (associadas ao prazo de pagamento, ao endividamento ou à aceitação de outras mercadorias no pagamento), possam indicar um comportamento consistente no mercado de terras. Além disso, tem-se a necessidade de dimensionar o poder dos agentes imobiliários na determinação dos negócios e formação dos preços.

Diante de um cenário agrícola altamente competitivo e com enorme demanda por terra, somado à busca crescente por *commodities* agrícolas, o RAMT do Incra é um importante instrumento, sendo necessário aperfeiçoar sua metodologia por meio do aprofundamento e da agregação de novas variáveis.

No capítulo quatro, “As unidades municipais de cadastro do Incra como apoio à regularização fundiária: uma proposta para os agricultores familiares do Vale do Ribeira-PR”, João Wagner Gomes da Silva e Vanessa Ishikawa Rasoto apontam que, no território brasileiro, existem várias inconsistências entre os dados coletados do meio rural e o registro imobiliário. A insegurança jurídica da terra pode promover dificuldades no acesso ao crédito, especialmente para as famílias da agricultura familiar e posseiros. Com isso, enfatiza-se a importância das ações de regularização fundiária, destacando o cadastro rural como um importante instrumento para seu ordenamento. Com o objetivo de promover a efetividade das ações, os autores elaboram uma proposta de fluxo menos restritivo e mais contínuo, com a participação das Unidades Municipais de Cadastro do Incra. Os resultados do trabalho indicam a possibilidade de um novo fluxo na regularização fundiária como parte de melhorias no programa, representando uma via acessível, célere e menos restritiva para que posseiros de terras rurais solicitem a regularização de seus imóveis, assim como uma opção de apoio institucional viável para os agentes públicos gestores dessa política no estado.

Em “Caracterização dos cancelamentos das certificações de imóveis rurais no estado do Paraná”, quinto capítulo da obra, os autores Luciano Matias Ribeiro Guimarães, Isaura Alberton de Lima, Vanessa Ishikawa Rasoto e Luciene Stamato Delazari trabalham com o tema da certificação dos imóveis rurais, que, em essência, atesta se os limites de uma determinada propriedade rural não se sobrepõem a nenhuma outra propriedade cadastrada no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Incra. Durante o ano de 2018, foram analisados e deferidos 1.158 requerimentos de cancelamento da certificação do georreferenciamento de imóveis rurais pelo Comitê Regional de Certificação do Estado do Paraná. Destes, cerca de 63% foram considerados como cancelamentos evitáveis, caso as normas e os procedimentos relacionados aos trabalhos de georreferenciamento e certificação fossem seguidos. Os autores apontam as dificuldades dos pequenos proprietários em arcar sozinhos com os custos do georreferenciamento de seus imóveis, demonstrando a necessidade de uma adequação dos profissionais que realizam a certificação de imóveis rurais e das motivações que levaram à ocorrência de requerimentos de cancelamento deferidos no SIGEF. O capítulo propõe medidas mitigadoras com vistas à melhoria das ações realizadas dentro do Sistema Integrado de Gestão Pública (SIGEP) e dos mecanismos de capacitação dos profissionais e responsáveis técnicos credenciados, relativas à sua formação profissional e interpretação dos procedimentos da certificação de imóveis rurais.

No capítulo seis, intitulado “Sob o ataque do agronegócio: relação entre o discurso da Frente Parlamentar Agropecuária e a nulificação da política pública de Reforma Agrária”, as autoras Cássia Pacheco e Hilda Alberton de Carvalho fazem uma reflexão sobre a análise da atuação contemporânea da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) e suas consequências para o andamento de políticas públicas, especificamente a política de Reforma Agrária. Elas mostram que o embate ideológico da FPA em relação à política pública de Reforma Agrária pode ser percebido pela linguagem. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, com o uso da técnica de análise de conteúdo e de discurso, os discursos da FPA são interpretados para identificar suas raízes e consequências nas políticas públicas de Reforma Agrária na contemporaneidade. Os resultados mostram que o debate extrapola as questões das distintas agriculturas, que não mais voltam-se para o modelo agrícola ao qual seria ideal para o país, mas para como um grupo organizado dentro do Estado molda as políticas públicas ideais para suas necessidades comerciais.

No capítulo seguinte, intitulado “Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): a necessidade

de uma governança territorial que vá além de boas práticas”, os autores Alexandre Faria e Rogério Duenhas investigam os sistemas de governança dos colegiados territoriais paranaenses no âmbito do PRONAT. Diante dos problemas apresentados no âmbito dessas instituições na gestão da política pública, a pesquisa analisou os níveis de práticas de boa governança associadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle presentes nesses colegiados entre os anos de 2003 e 2016. Metodologicamente, para a coleta de dados, foram aplicados questionários junto a um representante de cada colegiado. Os resultados demonstraram que a maioria dos colegiados territoriais adota boas práticas de governança na gestão do PRONAT, evidenciando que as falhas existentes na implementação dessa política pública, especialmente nos projetos territoriais de infraestrutura, não têm relação com a falta de tais práticas. A gestão territorial do PRONAT exige um sistema de governança que envolva, além de boas práticas, capacidade para enxergar o desenvolvimento como um processo que agregue as dimensões econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

Dada a relevância dos vetores políticos para a realização de políticas públicas — neste caso, afirmando que as políticas públicas não são apenas instrumentos técnicos racionais, mas que dependem das ideologias dos gestores e políticos, o que aponta a relação com a política para a sua dinâmica —, também foi vista a importância da governança e da visão macro de desenvolvimento que agrega múltiplas dimensões aos objetivos das políticas públicas, tais como, além das políticas institucionais, as econômicas, socioculturais e ambientais. Para além desse pontapé inicial, as práticas de gestão no âmbito dos arranjos institucionais também são um debate relevante para compreender as políticas públicas como um ciclo de gestão. Nesse sentido, o capítulo oito, intitulado “Política de Reforma Agrária e o processo de titulação no Incra: uma análise na superintendência de Santa Catarina”, da autoria de Cléria Figueiredo e Christian Silva, foca na relação entre o modelo de gestão — particularmente aquele centrado em processos — e o desempenho das instituições públicas, partindo 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. Essa forma de gestão pode ser uma ferramenta de melhoria na qualidade da prestação dos serviços, dado que pode transportar essa administração pública tradicional do velho modelo patrimonialista-burocrático para uma administração mais moderna e de qualidade, tornando-a transparente, eficaz e efetiva nos serviços prestados. Particularmente, os autores objetivam analisar como

é realizado o processo de emissão de Título Definitivo (TD) no Incra, especificamente na SR(10)/SC, a fim de verificar por que os resultados desse processo não atingem a meta esperada. Para tanto, faz-se uma discussão teórica sobre a gestão por processos, descreve-se o processo legal da titulação de informações e sistemas oficiais que o Incra vem utilizando para monitorar essa política, como, por exemplo, os relatórios de gestão do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra), dentre outros. Os resultados mostram que há problemas no fluxo do processo para se obter a titulação definitiva na SR(10)/SC. Nesse caso, implantar uma gestão por processos pode diminuir tais problemas, particularmente no controle e no andamento dessa política. Pelo temor dos governos de perderem a eficácia da intervenção fundiária, optou-se por manter os projetos sob sua tutela, o que prejudicou as famílias de agricultores que esperam há anos para obter a segurança jurídica necessária para melhorar sua produção com outros tipos de créditos e ações que não dependam do Incra. Apontam-se também o alinhamento estratégico, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura, que devem ser aprimoradas caso o projeto articulado, em função do Plano de Providências da Controladoria-Geral da União (CGU), seja implantado na superintendência; porém, é necessário apoio da direção nacional do Incra, pois há vários pontos que dependem de decisões superiores. Por fim, os resultados apontam também 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 —, bem como da avaliação e da criação de indicadores que devem ser utilizados para mensurar e comparar esses resultados com os objetivos do órgão.

O nono capítulo, escrito por Ariane Agner e Décio Nascimento, intitulado “Formação técnica-profissional no cooperativismo em áreas de Reforma Agrária: estudo do Pronera no estado do Paraná”, objetivou analisar o reflexo da formação técnica-profissional promovida pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) no cooperativismo em áreas de Reforma Agrária no estado do Paraná. Os autores partem do pressuposto de que a educação é uma necessidade básica, não só para o “homem urbano”, mas também para o “homem rural”. Integrado aos movimentos sociais de luta pela terra, o movimento pela educação do campo veio garantindo seu espaço nas agendas políticas e na construção de uma política pública de educação do campo. A pesquisa se limita ao estudo dos cursos de nível técnico e superior em Agropecuária, Agroecologia e Gestão de Cooperativas concluídos

entre 2003, ano em que o programa foi incorporado às ações do Incra, e 2018, abrangendo apenas os convênios ou similares celebrados com o Incra no estado do Paraná. Os resultados mostram que o reflexo está na realização de um curso específico sobre cooperativismo e na atuação dos egressos nas cooperativas de Reforma Agrária do estado do Paraná. Há pouca percepção da presença do cooperativismo nos cursos, apontando o diminuto efeito da educação do campo como propulsor de ações que promovam, de forma democrática e efetiva, melhorias para atingir o desenvolvimento educacional dos assentamentos e, conseqüentemente, o desenvolvimento local e regional. Os autores sugerem um modelo de desenvolvimento da educação da população camponesa, contando com o cooperativismo para refletir positivamente nos resultados do Pronera. Nesse caso, surge a necessidade de um processo pedagógico que explicita e permita aos demandantes transitar criticamente entre as diferentes práticas de ensino e opções de cursos, de modo a vislumbrar as possibilidades na sua realidade concreta. A viabilização de novas relações sociais do trabalho em áreas de Reforma Agrária é apenas um dos três compromissos assumidos pelo Pronera. Dessa forma, há o vislumbre de pesquisas voltadas aos outros dois compromissos: a organização do território e as relações com a natureza nas áreas de Reforma Agrária.

Concluindo a segunda parte, o décimo capítulo, intitulado “A efetividade dos sistemas de monitoramento e de avaliação das ações de ATER do INCRA-PR”, de autoria de Ronilson Campos e Maria Lucia de Meza, objetivou analisar a efetividade dos sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) implementados pelo Incra no estado do Paraná, a partir de um debate teórico sobre a efetividade em políticas públicas e suas formas de avaliação. Metodologicamente, foi feita uma análise documental dos convênios e contratos de ATER realizados entre os anos de 2003 e 2015, além de uma pesquisa de campo para levantar a percepção dos beneficiários assentados. Os resultados mostram que os sistemas de M&A do Incra-PR têm sido pautados pela avaliação da eficiência e eficácia das ações, em detrimento da efetividade, e que, na percepção dos beneficiários, a ATER se mostra efetiva nas dimensões ambiental e econômica. No entanto, os autores observam que ela é nula na dimensão social.

Nesse sentido, o undécimo capítulo apresenta o conceito e a determinação legal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, no que tange à sua destinação específica para a proteção ambiental, denominado ICMS

Ecológico. Além disso, abre uma discussão sobre o papel do Incra na formulação e implantação de políticas públicas ambientais. O texto, de autoria de Eliane Akiko Endo e Ana Paula Myszczyk, intitulado “Papel do Incra na política pública ambiental e tributária: ICMS Ecológico”, mostra que, tendo o Incra o dever de promover a regularização ambiental nos processos de assentamento em consonância com a legislação ambiental, a relação próxima que o órgão tem com os municípios brasileiros pode ser potencializada com o aproveitamento racional dos recursos que as prefeituras recebem ou podem receber do fundo do ICMS Ecológico, à medida que atendam aos critérios ecológicos estabelecidos para captação de recursos do estado.

Em seguida, o décimo segundo capítulo complementa o anterior ao discutir a função das políticas públicas e do ICMS Ecológico na promoção do desenvolvimento com vistas à melhoria da qualidade de vida nos municípios paranaenses. De autoria de Cleomar Mariani e Ana Paula Myszczyk, o texto “Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do estado do Paraná: a função do ICMS Ecológico na preservação da biodiversidade” propõe-se, ainda, a avaliar como a aplicação desses recursos tem se materializado em ações socioambientais no estado. Além disso, traz uma breve, porém importante, análise quantitativa da aplicação dos recursos orçamentários do ICMS Ecológico na preservação ambiental, com o objetivo de evidenciar que o percentual destinado a essas ações ainda é muito reduzido em relação à receita geral dos municípios.

Já o décimo terceiro capítulo discute a problemática da regularização dos registros de imóveis rurais no âmbito da administração pública, principalmente no que concerne à capacidade de identificação de terras improdutivas e à consequente aplicação progressiva de alíquotas do Imposto Territorial Rural, a partir de um estudo do município paranaense de Paranaipoema. O estudo de Lineu Erlei D’Agostin e Anderson Catapan, cujo título é “Proposta de metodologia para determinação da arrecadação potencial do Imposto Territorial Rural em municípios paranaenses”, traz ainda uma estimativa da perda de receita pública pelo Governo Federal. A metodologia proposta apresenta um potencial de replicação em outros municípios e estados da Federação, o que permitiria estimar o total global de arrecadação frustrada pelo Governo Federal em função dos problemas de registro e fiscalização apontados nesta pesquisa.

Por fim, o décimo quarto e último capítulo desta parte realiza uma análise das transferências voluntárias do Governo Federal para municípios referentes a projetos de infraestrutura para a Reforma Agrária no período de 2012 a 2015. O estudo “Desempenho temporal e razões

de insucesso das transferências voluntárias em programas de infraestrutura da Reforma Agrária brasileira”, conduzido por Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres, elabora indicadores de tempo de conclusão do projeto, de prorrogação dos convênios e de execução das obras. Além disso, para os casos de projetos inconclusos, explorara as principais razões para o insucesso dos convênios, com o objetivo de subsidiar os formuladores de políticas públicas no aperfeiçoamento desse importante instrumento de captação de recursos ao qual podem recorrer os municípios brasileiros para desenvolver a infraestrutura necessária aos assentamentos.

Os organizadores





PARTE 1

**ORDENAMENTO FUNDIÁRIO: A TERRA COMO
FUNDAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA**

**ANÁLISE DOS
ELEMENTOS
MITIGADORES DA
FISCALIZAÇÃO DA
FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE RURAL
COMO INSTRUMENTO
DE GOVERNANÇA
AGRÁRIA**

NILTON BEZERRA GUEDES
ANTONIO GONÇALVES DE OLIVEIRA

1 INTRODUÇÃO

A fiscalização da Função Social da Propriedade Rural (FSPR), garantida pela Constituição Federal (CF) (Brasil, [2016]) e regulamentada pela Lei Agrária nº 8.629/1993, é uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento sustentável do país. Dado que o Brasil enfrenta graves problemas estruturais, como a concentração de terras, a improdutividade, os danos ambientais, o trabalho análogo à escravidão e a pobreza no meio rural, a fiscalização da FSPR é um meio pelo qual as terras não cultivadas adequadamente poderiam ser desapropriadas e redistribuídas por meio da Reforma Agrária.

Denota-se que a conjuntura das propriedades rurais brasileiras se concentra sob o domínio de grandes proprietários, no qual 2,3% destes detêm 45% dessas terras (Incra, 2016). Além disso, esses imóveis concentrados têm uma das maiores taxas de terras improdutivas do mundo (Paulino, 2014; Reydon; Fernandes; Telles, 2015), o que leva à exclusão social no meio rural (Griffin; Khan; Ickowitz, 2002).

Em contraponto, ao potencial de arrecadar áreas que não cumprem a função social e revertê-las para a justiça social, menos de 2% dos imóveis vistoriados são desapropriados para fins de Reforma Agrária (Brasil, 2016b), tal fato instigou o presente estudo. Por conseguinte, o objetivo desta pesquisa é investigar os motivos que contribuem para a mitigação da fiscalização da FSPR. Baseando-se nos pressupostos que protelam e dificultam a fiscalização, como: a burocracia estatal e a regulação vigente; a falta de integração entre os entes do sistema fiscalizatório; e a influência dos poderes políticos e econômicos dos grandes proprietários de terras.

Ressalta-se o ineditismo do trabalho, que analisou todos os processos fiscalizatórios disponíveis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) do estado do Paraná, bem como a sua legislação vigente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a fim de atingir os objetivos propostos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No matiz, entende-se a governança pública como um corpus teórico, sendo um termo de tessitura aberta que “[...] compreende complexos mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses [...]” (Torsiano, 2017, p. XXIV). Além disso, vários autores contribuem no sentido de

alcançar melhor eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas, preservando o equilíbrio do Estado com a sociedade, inclusive com a sua participação na elaboração, execução e avaliação, visando o melhor aplicação de recursos públicos na busca da justiça social (Dias; Cario, 2014; Matias-Pereira, 2010; Paludo, 2018; Brasil, 2014b; World [...], c2025).

A fiscalização da FSPR está inserida na governança agrária ou fundiária, em função da abrangência desta filosofia de gestão, que consiste na gestão do território, exercida pelo Estado em todos os seus aspectos e de forma integrada, com participação social (Reydon, 2011). Ademais, para que o desenvolvimento territorial seja sustentável, a propriedade deve cumprir a sua função social (Fernandes; Welch; Gonçalves, 2012).

O objeto da fiscalização é a propriedade privada, que está na base da organização socioeconômica da sociedade, sendo “[...] um guarda-chuva para um conjunto de instituições, influenciando valores liberais como autonomia, utilidade, trabalho, pessoalidade, comunidade e justiça distributiva” (Alexander, 2011, p. 1025, tradução nossa). Razão pela qual existem reações que mobilizam toda a sociedade, perpassando o rural-urbano, quando da execução dessa política pública.

Nesse sentido, o marco legal do conceito de propriedade privada na história foi a aprovação do Código Civil, em 1804, que regulamentou a Constituição Francesa de 1791 com o lema “Liberdade, igualdade e fraternidade”. Nesse contexto, apresentou-se a propriedade como um dos pilares da “liberdade do cidadão”, que se libertaria da tutela e da opressão dos governantes imperiais (Camarena, 1984).

Essa onda liberal “[...] caracteriza-se por ser secularizada e racional” (Bello, 2012, p. 224), e defendia o direito absoluto de propriedade. Ela teve como fundamento e foi influenciada por pensadores da corrente iluminista, como Thomas Hobbes, John Locke, entre outros que viveram nos séculos XVII e XVIII, e formularam teorias com ideais libertários, sobre a sociedade e o papel do Estado e da propriedade.

Assim, pode-se afirmar que a propriedade surge com o estado civil (Bello, 2012; Rousseau, 2004), e que o direito da propriedade está vinculado a sua adequada utilização, à produção e ao trabalho (Bobbio, 1997; Locke, 2006; Durkheim, 2002). Todavia, existem autores que consideram a propriedade privada ilegítima, pelo fato que o capitalismo a utiliza de forma exploratória e que poucos têm condições de possuí-la, razão pela qual deve ser abolida em favor de uma gestão pública (Marx, 2003).

Dessa forma, deve-se pesar a dificuldade de teorizar a propriedade e creditar todas as teorias que sobreviveram ao longo da história, independentemente de sua aplicabilidade na realidade, tendo em vista que a sua utilização contribuiu nas ações da humanidade, com seus erros e acertos. Porém, considera-se que todas têm um ponto em comum: a sobrevivência da espécie e sua felicidade. De formas variadas, o fato é que a propriedade privada é um dos pilares da sociedade.

Por fim, o direito à propriedade é constitucional, para tanto, está condicionado ao cumprimento de sua função social (Brasil, [2016]). Assim, todos os proprietários possuem obrigações, junto à sociedade.

Destaca-se que a função social da propriedade é uma conquista recente da humanidade que, a partir do século XIX, impôs limites ao direito absoluto de utilização do bem. Isso não é uma negação ao direito de propriedade, mas a garantia à sociedade de que seu uso está sendo sustentável, e ainda que o bem comum sobrepõe ao interesse individual (Foster; Bonilla, 2011; Goytisolo, 1974).

Nessa esteira, o principal influenciador acerca do conceito da FSPR foi Léon Duguit, que atuou no início do século XX e criou o termo “propriedade-função”, cabendo-lhe então a busca do bem-estar da coletividade (Mirow, 2010). Somaram-se à Duguit os filósofos Auguste Comte e Émile Durkheim (Bourlot, 2014). Para tanto, o precursor foi Rousseau, o qual defendia que o “[...] direito de propriedade só devia admitir-se caso estivesse de acordo com a vontade do povo [...]”, que a sua utilização deveria estar “[...] voltada para subsistência [...]” e que sua “[...] exploração seja real e efetiva [...]” (Bello, 2012, p. 233), não ficando abandonada, subaproveitada e improdutiva.

No Brasil, a primeira menção constitucional condicionando o direito de propriedade à função social foi feita na CF de 1934. Ressalta-se que estava em vigor o Código de Processo Civil (CPC) de 1916, que atribuía poder absoluto ao proprietário. Assim, na CF de 1934 passou a vigorar que a propriedade deveria atender ao “[...] interesse social ou coletivo” (Ondetti, 2007, p. 30). Todavia, nessa CF não foi encontrada nenhuma menção vinculada à função “social” ao direito de propriedade (Ondetti, 2007). Destaca-se que a CF de 1946 foi a primeira que mencionou, de forma coercitiva, que “[...] o uso de propriedade estará condicionado ao bem-estar social” (Bernardes, 2003, p. 4).

No governo militar (1964-1985), houve avanços na questão legal no tocante à FSPR, com a proclamação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, focada em combater o latifúndio, grandes propriedades improdutivas e o minifúndio, insuficientes para o sustento digno das

famílias. No entanto, “[...] o Governo Militar não combateu o latifúndio com fiscalização, mas privilegiando com políticas de apoio à modernização com créditos subsidiados” (Fernandes; Welch; Gonçalves, 2012, p. 41). O minifúndio, em contrapartida, foi esquecido, e boa parte dessas populações migraram para as cidades, assim expandindo as favelas urbanas.

Com toda essa efervescência política e pressão social, na década de 1980 foi promulgada a CF de 1988, e definida a FSPR. Todavia, no que diz respeito “[...] aos direitos à terra, é ambivalente e até contraditória” (Ribeiro, 2016, p. 6), porque avançou na definição do conceito e vinculou o direito de propriedade ao cumprimento da FSPR, delegando à União o poder de fiscalizar e desapropriar por interesse social, e destinar para a Reforma Agrária os imóveis que não cumpriam todos os requisitos definidos, de forma simultânea. Para tanto, essa construção conceitual colocou alguns detalhes que influenciaram no desempenho da fiscalização, à exemplo a afirmativa que a CF de 1988 “[...] protegeu os latifúndios produtivos, tornando-os insuscetíveis de desapropriação” (Ondetti, 2016, p. 31), mesmo que destruam o meio ambiente, tenham trabalho análogo à escravidão ou promovam atividades danosas ao bem-estar da sociedade. Em contrapartida, há muitos pareceres jurídicos ponderando que, no espírito constitucional, “[...] o direito coletivo prevalece sobre o particular” (Marés, 2003, p. 126).

Em sequência, aprovou-se a Lei nº 8.629/1993, chamada Lei Agrária, que regulamenta o Capítulo III da CF de 1988, determinando os critérios e graus de exigência da propriedade rural, visando o cumprimento da FSPR, permitindo à Autarquia Agrária definir suas normativas para desencadear o procedimento fiscalizatório (Ondetti, 2007). Registra-se que essa lei foi alterada pela Medida Provisória (MP) nº 2.183-56/2001, que impede a União, representada pelo Incra, de vistoriar, avaliar e desapropriar imóveis que sofrem “[...] esbulho possessório ou invasão motivado por conflitos agrários” (Brasil, 2001). Essa lei também mudou o *modus operandi* dos movimentos sociais que lutam por terra, bem como suspendeu muitos processos desapropriatórios em andamento junto à Autarquia Agrária (Sobreiro Filho *et al.*, 2015).

Todavia, a fiscalização da FSPR vem sofrendo reveses ao longo da história brasileira. Por meio da luta dos trabalhadores sem-terra, conseguiu-se avançar no arcabouço legal e na conquista de mais de “7 mil imóveis desapropriados” (Ondetti, 2016, p. 32). Para tanto, as forças contrárias agiram e “[...] utilizaram-se então da técnica de tornar a lei dúbia e ineficiente, colocando ardilosa e habilmente senões,

imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta” (Marés, 2003, p. 45). Isso reflete o jogo democrático, razão pela qual a bancada ruralista é uma das maiores do Congresso Nacional.

A fiscalização da FSPR é um procedimento administrativo do Estado, agindo no estrito “[...] cumprimento dos dispostos nas leis e normativas, para realização dos fins públicos” (Figueiredo, 2014), que deve ser realizado por processo administrativo. Para tanto, é formalizado um processo que tem por objeto a coleta de provas, com a finalidade de se verificar a ocorrência de um fato específico (Gianini, 1993 *apud* Canhadas, 2006, p. 58).

A atividade administrativa de fiscalização é um instrumento de busca a um interesse público maior, razão pela qual ela só pode ser executada pelas formas legalmente determinadas ou autorizadas, em especial a da FSPR, tendo em vista que o proprietário pode ser desapropriado. Por esse motivo, ela deve integrar o devido processo legal e atender aos princípios inerentes ao poder público, como a legalidade, moralidade e eficiência, assim como o agente público deve agir com razoabilidade, proporcionalidade e igualdade. Ademais, deve também oportunizar o amplo direito de defesa e o contraditório da parte fiscalizada, visto que o objetivo maior é a busca absoluta da verdade dos fatos (Canhadas, 2006; Bandeira de Mello, 1999).

Em suma, o procedimento de fiscalização está irrestritamente vinculado à busca da verdade material, cujas únicas limitações estão na legalidade e no próprio princípio do devido processo legal substantivo (Canhadas, 2006). Nesse sentido, está no escopo deste trabalho os motivos que levam à mitigação da fiscalização considerando o aparato fiscalizatório federal e a legislação vigente.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada e descritiva, tendo uma abordagem qualitativa e quantitativa; com relação ao procedimento técnico, fundamenta-se como pesquisa bibliográfica e documental.

A coleta de dados ocorreu conforme as seguintes etapas:

- a) levantamento da legislação vigente do procedimento fiscalizatório realizado pelo: Incra, via Serviço Eletrônico de Informação (SEI) (54000.072711/2019-23), Ibama e MTE, ambos via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC);

- b) busca dos processos fiscalizados pelo Incra do Paraná, no período de 1/1/2003 a 31/12/2018, com dados de base do total de 263 processos (nº processos, área, município). No entanto, foram disponibilizados destes, 112 processos no SEI, e extraídos os seguintes dados: datas (abertura processo, vistoria em campo com entrega do Laudo, classificação, decretação) e classificação do imóvel. Além disso, foi verificado se houve dano ambiental e/ou ilegalidade trabalhista. Ainda, analisou-se: a produtividade das principais atividades (área e produção), situação atual do processo, se o imóvel foi ocupado e os motivos que causaram seu arquivamento. Assim, os dados levantados foram auferidos aos 151 processos, perfazendo os 263 processos, sintetizados em Apêndice A;
- c) os dados sobre estrutura fundiária do Estado do Paraná (Anexo F), áreas de projetos de assentamentos (Apêndice F), número de famílias acampadas (Apêndice G), da execução financeira da ação de fiscalização (Apêndice H) e força de trabalho (Anexo J), foram obtidos junto ao Incra/PR;
- d) levantou-se a série histórica de produtividade das principais culturas e pecuária no Estado do Paraná, de 1980 a 2016 (Apêndice B). Assim, para as culturas utilizou-se o banco de dados da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Estado do Paraná (SEAB), que estão sintetizados em Anexo G. Com relação à pecuária bovina, os dados foram obtidos junto ao IBGE¹ da área com pastagem (natural e plantadas), Anexo H, e do efetivo pecuário bovino, Anexo I. Ademais, foram obtidos os índices de produtividade utilizados pelo Incra nos procedimentos de fiscalização (Anexo K) (Guedes, 2019).²

Quanto ao tratamento dos dados elaborou-se o Quadro 1, visando descrever os motivos que mitigam a fiscalização.

¹ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/264> e <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/3939>.

² Para consulta dos anexos e apêndices: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4764>.

Quadro 1 – CATEGORIZAÇÃO PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS PROCESSOS

CLASSE	CATEGORIA MITIGADORA	MOTIVAÇÕES
I	Legislação e normatização vigente	Leis estão regulamentadas?
		Normas internas estão regulamentadas?
		Normas são restritivas?
		Índices de produtividade estão atualizados?
II	Burocracia Estatal	Comparativo do tempo padrão (fluxo) com processo real?
		Faltou orçamento?
		Faltou pessoal?
III	Integração entre o aparato institucional de fiscalização	Fiscalização foi realizada em conjunto entre os Órgãos?
		Os dados foram compartilhados?
IV	Interferência do poder econômico e/ou político dos grandes proprietários de terras	Processo foi arquivado ou protelado por ordem superior, alheio ao parecer técnico ou jurídico?

Fonte: Autoria própria.

Para fundamentar a resposta da Classe IV do Quadro 1, definiu-se variáveis e fórmulas, a fim de identificar os motivos que provocaram o arquivamento processual por fases, no qual fez-se a correlação com a ocorrência de influência política ou do poder econômico dos proprietários, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – EQUAÇÕES PARA QUANTIFICAÇÃO DOS PROCESSOS ARQUIVADOS

(continua)

Nº	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	MOTIVAÇÕES
1	iabertp	Somatória dos processos de imóveis rurais abertos para fiscalização pesquisados.	$\sum \text{imóveis pesquisados}$
	ivp	Somatória dos imóveis vistoriados quanto à FSPR.	$\sum \text{imóveis vistoriados pesquisados}$
	ivarq1	Cálculo de processos de imóveis arquivados da fase inicial (iabertp) à vistoria de imóveis (ivp).	$\text{ivarq1} = \text{iabertp} - \text{ivp}$

Quadro 2 – EQUAÇÕES PARA QUANTIFICAÇÃO DOS PROCESSOS ARQUIVADOS

(conclusão)

Nº	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	MOTIVAÇÕES
2	%ivarq1	Percentual de imóveis arquivados em relação aos processos abertos pesquisados (iabertp).	$\%ivarq1 = (ivarq1 \div iabertp) \times 100$
3	icp	Somatória dos imóveis classificados pesquisados.	$\sum \text{imóveis classificados pesquisados}$
	ivarq2	Cálculo de processos de imóveis pesquisados arquivados da vistoria (ivp) aos imóveis classificados (icp).	$ivarq2 = ivp - icp$
4	%ivarq2	Percentual de imóveis arquivados (ivarq2) em relação aos processos abertos pesquisados (iabertp).	$\%ivarq2 = (ivarq2 \div iabertp) \times 100$
5	icdc	Somatória de imóveis decretados.	$\sum \text{imóveis decretados}$
	ivarq3	Cálculo de processos de imóveis pesquisados arquivados da fase de classificação (icp) a emissão do decreto desapropriatório (icdc).	$ivarq3 = icp - icdc$
6	%ivarq3	Percentual da variável (ivarq3) com relação aos processos abertos pesquisados (iabertp).	$\%ivarq3 = (ivarq3 \div iabertp) \times 100$
7	ivarqtt	Somatória de imóveis arquivados.	$avarqtt = ivarq1 + ivarq2 + ivarq3$
8	%ivarqtt	Percentual de imóveis arquivados (ivarqtt) com relação aos processos abertos pesquisados (iabertp).	$\%ivarqtt = (ivarqtt \div iabertp) \times 100$
9	arqvar1 a (n)	Variáveis do arquivamento por fase do processo de fiscalização.	$\sum_{i=1}^n \text{motivos arquivamento processo}$
	%arqvar (n)	Percentual da variável do arquivamento processual com relação ao total das variáveis por fase.	$\%arvar(n) = (arqvar(n) \div ivartt) \times 100$

Fonte: Autoria própria.

O Quadro 3 e a Equação nº 10 foram utilizados para calcular o percentual de incremento de produtividade de 1980 a 2016, das principais atividades produtivas (culturas e pecuária) dos estabelecimentos agropecuários do estado do Paraná.

Quadro 3 – MODELO PARA CÁLCULO DO INCREMENTO DE PRODUTIVIDADE

Nº	CULTURA/ PECUÁRIA	PRODUTIVIDADE NO ESTADO DO PARANÁ		
		1980	2016	(%) INCREMENTO DE PRODUTIVIDADE = %prodd
10	Ativdd1	Produção/área ativdd1 (ha) = prodd1 (80)	Produção/área ativdd1 (ha) = prodd1 (2016)	%prodd1 = (prodd1(2016) ÷ prodd1(80) × 100) – 100
	Ativdd2	Produção/área ativdd2 (ha) = prodd2 (80)	Produção/área ativdd2 (ha) = prodd2 (2016)	%prodd2 = (prodd2(2016) ÷ prodd2(80) × 100) – 100
	Ativdd(n)	Produção/área ativdd (n) = proddn (80)	Produção/área ativdd (n) = proddn (2016)	%proddn = (proddn(2016) ÷ proddn(80) × 100) – 100

Fonte: Autoria própria.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na busca para responder o ponto focal deste trabalho, que é descrever os motivos relacionados à mitigação da fiscalização, foram sistematizados e analisados os dados dos processos fiscalizados pelo Incra – sendo que os motivos foram pesquisados por classes categóricas – para tanto faz-se necessário contextualizar o universo pesquisado para a compreensão dos motivos mitigadores.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DADOS DOS PROCESSOS FISCALIZADOS PELO INCRA

Os processos foram levantados conforme item a) da Metodologia, no período de 2003 a 2018, sendo analisados 112 processos diretamente e o remanescente inferido num total de 263, onde foram constatados que os imóveis potenciais para fiscalização da FSPR no Paraná são de 1,6% das terras – acima de 15 Módulos Fiscais (MF) –,³ que correspondem a 33,8% da área das propriedades do estado paranaense (Guedes, 2019).

Embora 63,4% desses imóveis tenham sido vistoriados e 58% classificados, apenas 3% destes foram instaurados processos fiscalizados pelo Incra, ou seja, 42% dos processos foram arquivados sem a devida aferição da fiscalização da FSPR. Além disso, após a classificação, constatou-se que: 35,4% eram não produtivos, 33,8% possuem ilegalidade trabalhista e 92,3% de irregularidade ambiental, perfazendo 93,8% dos imóveis com algum dano que afetam o cumprimento da FSPR e, portanto, passíveis de desapropriação. Não obstante, 3,9% dos imóveis foram desapropriados, que confirma a baixa efetividade declarada pelo Incra no programa do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 de 1,77% (Brasil, 2016b), o que instiga a busca dos motivos causais, como exposto na sequência dos resultados e discussões.

4.2 DAS CLASSES CATEGÓRICAS DE MITIGAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

A pesquisa foi organizada em classes categóricas mitigadoras (I a IV), conforme apresentado no Quadro 1 da Metodologia.

³ Módulo Fiscal é uma unidade de medida que varia de 5 a 110 hectares, acima de 15 MFs é considerada uma grande propriedade rural.

4.2.1 CLASSE I – DA LEGISLAÇÃO E NORMATIZAÇÃO VIGENTE

Identificou-se o marco legal fiscalizatório utilizado pelo aparato federal (Incra, Ibama e MTE) da FSPR (Quadro 4), no qual foram identificadas: 21 leis específicas do procedimento fiscalizatório, 9 decretos regulamentadores, 1 resolução, a Lei nº 9.784/1999 e a CF de 1988, totalizando 51 leis e decretos do aparato federal fiscalizatório.

Quadro 4 – ARCABOUÇO LEGAL UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO DA FSPR

(continua)

NORMA	ASSUNTO
Lei nº 9.784/1999	Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Brasil, 1999).
CF 1988	Capítulo III - da Reforma Agrária; Capítulo VI - Meio Ambiente; Do trabalho: Dos Direitos Fundamentais; Direitos Sociais (Cap. II); Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica (Art. 170 e 193); Seguridade e Assistência Social e artigo 243 da expropriação de propriedades com trabalho em condições análogas à de escravo (Brasil, [2016]).
INCRA	
Lei nº 4.504/1964	Estatuto da Terra (Brasil, 1964).
Lei nº 4.947/1966	Fixa Normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), e dá outras Providências (Brasil, 1966).
Lei nº 1.110/1970	Cria o Incra, incorporando o IBRA, o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA) (Brasil, 1970).

Quadro 4 – ARCABOUÇO LEGAL UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO DA FSPR

(continuação)

NORMA	ASSUNTO
INCRA	
Lei nº 5.868/1972	Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) (Brasil, 1972).
Lei nº 6.015/1973	Dispõe sobre os registros públicos (Brasil, 1973b).
Lei nº 8.629/1993	Regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, previstos no Capítulo III da CF de 1988 (Brasil, 1993b).
LC nº 76/1993	Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de Reforma Agrária. (Brasil, 1993a)
Decreto nº 2.250/1997	Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado à Reforma Agrária entre outras (1997).
Lei nº 10.550/2002	Dispõe sobre a estrutura da carreira de perito federal agrário e dá outras providências (Brasil, 2002d).
Lei nº 11.090/2005	Dispõe sobre a criação da carreira de Reforma e Desenvolvimento Agrário (Brasil, 2005).
Decreto nº 8.955/2017	Aprova o Regimento Interno do Incra (Brasil, 2017a).
Ibama	
Lei nº 6.938/1981	Institui a Política Nacional de Meio Ambiente (Brasil, 1981).
Lei nº 7.735/1989	Cria o Ibama e dá outras providências (Brasil, 1989).

Quadro 4 – ARCABOUÇO LEGAL UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO DA FSPR

(continuação)

NORMA	ASSUNTO
Ibama	
Lei nº 9.605/1998	Sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Brasil, 1998).
Lei nº 11.428/2006	Utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (Brasil, 2006a).
Lei nº 10.410/2002	"Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente" (Brasil, 2002c).
Decreto nº 6.514/2008	"Dispõe sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, [...] apuração de infrações [...]" (Brasil, 2008).
Decreto nº 6.660/2008	"Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica" (Brasil, 2006a).
Lei nº 12.651/2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, revogou a Lei nº 4.771/1965 (Código) (Brasil, 2012a).
Decreto nº 7.830/2012	Regulamenta o Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Brasil, 2012a).
Resolução MMA/CONAMA nº 458/2013	"Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamento de Reforma Agrária, e dá outras providências" (Brasil, 2013b).
Lei nº 13.123/2015	"[...] dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade [...]" (Brasil, 2015c).

Quadro 4 – ARCABOUÇO LEGAL UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO DA FSPR

(conclusão)

NORMA	ASSUNTO
MTE	
Decreto-Lei nº 5.452/1943	Decreto-Lei que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943).
Decreto nº 55.841/1965	"Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho" (Brasil, 1965).
Lei nº 5.889/1973	"Estatui normas reguladoras do trabalho rural" (Brasil, 1973a).
Lei nº 7.998/1990	Institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (Brasil, 1990).
Lei nº 10.593/2002	"[...] Código Penal, estabelecer penas ao crime de condição análoga à de escravo" (Brasil, 2002e).
Lei nº 10.803/2003	Código Penal, estabelecer penas ao crime de condição análoga à de escravo (Brasil, 2003b).
Decreto nº 4.552/2002	"Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho" (Brasil, 2002a).
Decreto nº 9.745/2019	Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Economia, Art. 1, XXXII e XXXIII; Art. 2º, 3; 3, 1 (Brasil, 2019).
Decreto nº 8.894/2016	Aprova o Regimento Interno (Brasil, 2016a).

Fonte: Autoria própria.

Adiante, de acordo com o Quadro 5, observa-se como cada ente estatal normatizou suas ações.

Quadro 5 – NORMATIVAS INTERNAS UTILIZADAS NA FISCALIZAÇÃO DA FSPR

(continua)

NORMAS	DESCRIÇÃO
INCRA Vistoria in loco	
Decreto nº 8.955/2017	Aprova o Regimento Interno (Brasil, 2017a).
IN nº 83/2015	Diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais (Brasil, 2015b).
NE DT nº 52/2006	"Aprova o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial" (Brasil, 2006d).
IN nº 34/2006	"Estabelece critérios e procedimentos para a realização de acordo judicial e extrajudicial nas ações de obtenção de terras, para fins de reforma agrária" (Brasil, 2006b).
Portaria MDA nº 243/2015	"[...] dispõe sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de Reforma Agrária" (Brasil, 2015d).
Portaria MDA nº 6/2013	Estabelece os parâmetros a serem observados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Incra no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a Reforma Agrária, entre outros (Brasil, 2013a).
IN nº 11/2003	"Estabelece diretrizes para fixação do MF de cada Município [...] os procedimentos para cálculo dos Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração (GEE), observadas as disposições constantes da Lei nº 8.629/1993" (Brasil, 2003a).

Quadro 5 – NORMATIVAS INTERNAS UTILIZADAS NA FISCALIZAÇÃO DA FSPR

(continuação)

NORMAS	DESCRIÇÃO
INCRA Cadastral	
IN nº 82/2015	Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral (Brasil, 2015a).
Portaria nº 12/2006	Considerando a necessidade de unificar e estabelecer procedimentos normativos para aprimorar as informações relativas à fiscalização [...] e ao cumprimento da FSPR (Brasil, 2006e).
IN nº 9/2002	"Define diretrizes básicas da atividade de fiscalização cadastral de imóveis rurais" (Brasil, 2006b).
Ibama	
IN nº 10/2012	"Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente [...]" (Brasil, 2012b).
IN nº 19/2014	Estabelece diretrizes e procedimentos, no âmbito do Ibama, para a apreensão e a destinação, [...] de infração administrativa ambiental (Brasil, 2014a).
Portaria nº 14/2017	Aprova o Regimento Interno do Ibama (Brasil, 2017b).
MTE	
IN nº 76/2009	Procedimentos para a fiscalização do trabalho rural (Brasil, 2009).
IN nº 139/2018	Fiscalização para a erradicação de trabalho em condição análoga à de escravo, entre outras (Brasil, 2018).

Quadro 5 – NORMATIVAS INTERNAS UTILIZADAS NA FISCALIZAÇÃO DA FSPR

(conclusão)

NORMAS	DESCRIÇÃO
MTE	
Portaria nº 1.293/2017	Dispõe sobre os conceitos de trabalho em condições análogas à de escravo, além de tratar da divulgação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravidão (Brasil, 2017c).
PI MTPS/ MMIRDH nº 4/2016	Regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (Brasil, 2016c).
Portaria MTE nº 854/2015	"Aprova normas para a organização e tramitação dos processos de multas administrativas e de Notificação de Débito de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e/ou Contribuição Social" (Brasil, 2015e).

Fonte: Autoria própria.

Da legislação analisada (Quadros 4 e 5), destaca-se que os artigos 185 e 243 da CF vigente não foram regulamentados. O artigo 185 afirma que a propriedade produtiva é "[...] insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária" e que "A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social" (Brasil, [2016]). Para tanto, esse artigo ficou dissonante com o corpo constitucional, que condiciona a propriedade privada ao cumprimento de sua função social, respeitando questões ambientais, trabalhistas e de bem-estar social, além da produtividade, e estabelece que a União tem o poder para desapropriar em casos de não cumprimento dessa função.

Em que pese a contradição exposta, é fato que não foi regulamentado na plenitude, como preconiza a Constituição. Contudo, a situação se agrava quando o Incra arquiva os processos produtivos, independentemente se possuem danos ambientais ou trabalhistas.

No período de 2003 a 2018, 64,6% dos imóveis fiscalizados pelo Incra foram considerados produtivos, calculado pelo índice Imóvel Classificado Produtivo (icpro), porém, 89,9% desses causaram dano ambiental, trabalhista ou os danos associados, que equivalem a 95,2 mil hectares (Guedes, 2019), que poderiam ter sido desapropriados para fins de Reforma Agrária, mas foram arquivados.

Quanto ao artigo 243 da CF, em que pese o avanço no texto constitucional com a Emenda Constitucional de 2014, onde enquadra-se o trabalho análogo ao trabalho escravo e a expropriação da propriedade, ainda não foi regulamentada a sua implementação.

Nesse diapasão, editou-se a Instrução Normativa (IN) Incra nº 83/2015, que normatiza a abertura de processos de desapropriação com base nos processos administrativos cadastrados junto ao MTE como trabalho análogo ao de escravo. Entretanto, não foram identificados processos nessa modalidade no Incra do estado do Paraná no período de 2003 a 2018. Dos processos vistoriados e classificados (Imóveis Classificados – IC), 35,4% dos imóveis possuem danos trabalhistas e correspondem a 65,7 mil ha (Guedes, 2019), porém, nenhum foi decretado em função desse quesito da FSPR.

Além disso, a alteração do artigo 2º da Lei nº 8.629/1993 pela MP nº 2.183-56/2001, que proíbe vistoriar, avaliar e desapropriar os imóveis que foram ocupados ou invadidos por questões agrárias, provocou o arquivamento de 27,3% dos processos, dificultando o processo fiscalizatório (Guedes, 2019).

Também se observou a falta de sincronia entre a legislação agrária executada pelo Incra, regida pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4504/1964) e a Lei Agrária nº 8.629/1993, com o ambiental, pelo Ibama, sendo pautada pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e, o trabalhista, pelo MTE, pela Consolidação das Leis Trabalhistas-CLT (Lei nº 5.452/1943).

Quanto ao efeito restritivo das normativas, identificou-se que a Portaria MDA nº 243/2015 exige a elaboração do Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR), com definição do anteprojeto do assentamento, em imóveis onde o custo por famílias seja superior à média fixada na Planilha de Preços Referenciais (PPR). No entanto, o Laudo Agrônomo de Fiscalização (LAF) já traz os elementos que garantem a viabilidade do imóvel. Ademais, a Portaria limita a criação de assentamento em imóvel com capacidade inferior a 15 famílias, contudo cabe ressaltar que tem grandes conflitos em pequenas áreas. Essas exigências são restritivas e protelam o processo fiscalizatório.

Além dessa, a IN Incra nº 83/2015, tem as seguintes restrições: a) exige elaborar a cadeia dominial até a origem, sendo que a Lei nº 8.629/1993 tem a dominialidade vintenária como suficiente; b) a notificação prévia do proprietário, sendo três dias antes a vistoria e no máximo 30 dias para iniciar os trabalhos, quando a Lei exige apenas notificar com antecedência, sem prazo de validade; e c) a elaboração do LAF e do Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) de forma conjunta, visando acordo prévio antes do decreto, porém nenhum processo foi encontrado nesta modalidade. Ademais, as normativas IN nº 83/2015 e Portaria MDA nº 6/2013 exigem a definição de áreas prioritárias para vistoria, o que limita a área de atuação, contudo existem demandas em todas as regiões do Estado a serem vistoriadas.

Não obstante, a fiscalização ambiental executada pelo Ibama é regida pelas INs nº 10/2012 e 19/2014. E a fiscalização do MTE pelas INs MTE nº 76/2009 e 139/2018, que tratam dos procedimentos de fiscalização do trabalho rural e que disciplinam a erradicação de trabalho em condição análoga ao de escravo, respectivamente. Também, a Portaria MTE nº 1.293/2017 conceitua o trabalho em condições análogas ao trabalho escravo, além de normatizar o resgate de trabalhadores e o lançamento no Cadastro de Empregadores com emprego nessas condições. As nuances entre os órgãos fiscalizatórios dificultam a atuação conjunta destes.

Quanto à normatização dos índices de produtividade, observa-se que o artigo 11 da Lei nº 8.629/1993 determina a atualização dos índices de forma periódica, em função do “[...] avanço do progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional” (Brasil, 1993b). Além disso, a normativa interna vigente é a IN Incra nº 11/2003, que acrescentou os índices de bovino precoce,⁴ mas manteve os índices fixados em 1980.

Diante disso, fez-se necessário aferir o incremento de produtividade a partir de 1980, o que foi realizado com base na equação 10, do Quadro 3 e dados obtidos de acordo com item d) da Metodologia, sintetizados no Quadro 6.

⁴ Que são animais manejados com alta tecnologia e proporcionam o abate de 18 a 30 meses, quando o abate comum tem média de 36 meses.

Quadro 6 – COMPARATIVO DA PRODUTIVIDADE DAS PRINCIPAIS ATIVIDADES

Nº	CULTURA/ PECUÁRIA	PRODUTIVIDADE NO ESTADO DO PARANÁ		
		1980	2016	(%) Incremento
10	Soja (kg)	2.240	3.102	38,5
	Milho (kg)	2.535	5.128	102,3
	Mandioca (t)	19.732	26.676	35,2
	Cana (t)	76.763	72.393	-5,7
	Arroz casca (kg)	1.634	4.481	174,3
	Café beneficiado (kg)	260	1.447	456,3
	Bovinos (cabeças) (1)	1,43	(2)2,06	43,9

Fonte: Adaptado de Paraná (2019), IBGE [(2017?)] e IBGE [(2006?)].

Nota: Dados de bovinos, ano base final 2006.

(1) Efetivo dos rebanhos, de 1980 a 2017, IBGE, Pesquisa da Pecuária Municipal.

(2) Área de pastagens, de 1980 a 2006, IBGE, Censo Agropecuário.

Conforme o Quadro 6, observa-se que houve incremento significativo de produtividade nas atividades agropecuárias de 1980 a 2016, com exceção da cultura de cana-de-açúcar, que houve redução de 5,7%. Assim, constatou-se que não foram realizadas atualizações dos índices de produtividade como preconiza o artigo 11 da Lei nº 8.629/1993.

4.2.2 CLASSE II – DA BUROCRACIA ESTATAL

Ao analisar as normativas, não foi observada regulação de tempo por ações ou técnicas, mas determinações pontuais, no geral para

resguardar direitos, seja do ente público ou do usuário, como ampla defesa e contraditório, não existindo um fluxo padrão.

Assim, adotou-se o comparativo com as áreas decretadas propostas pelo Incra a partir de 2003, partindo da data da notificação aos proprietários da vistoria à conclusão do LAF (Quadro 7).

Quadro 7 – PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DA FSPR DECRETADOS POR DATAS E FASES

PROCESSO	DT. NOT. (a)	DT. LAF (b)	c = (b-a)	DT. DECRETO (f)	g = (f-a)
0293/2005-11	01/03/05	04/04/05	34	23/08/05	175
2767/2003-05	07/11/03	30/03/04	144	10/12/04	399
0306/2006-32	20/11/06	12/12/06	22	18/01/08	424
0707/2004-21	17/06/04	16/11/04	152	28/12/05	559
0510/2005-72	25/04/05	14/09/05	142	04/12/06	588
1295/2010-94	24/06/10	13/09/10	81	04/04/16	2.111

Fonte: Autoria própria.

Como demonstrado no Quadro 7, nota-se que no processo nº 0293/2005-11, o período entre a data da notificação prévia para vistoria e a data da conclusão do LAF transcorreu 34 dias, e para emissão do decreto 175 dias, cerca de seis meses, adotados como referência de eficiência para o presente trabalho.

Diante do exposto, foram tabulados os 71 processos pesquisados (Apêndice A) (Guedes, 2019), quanto ao tempo que compreende a data da notificação à conclusão do LAF, tendo-se o período de até 60 dias como referência (Quadro 8).

Quadro 8 – SÍNTESE DOS PROCESSOS FISCALIZADOS PELO INCRA E PESQUISADOS

FASE DA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA À CONCLUSÃO DO LAF	PROCESSOS	%
Até 60 dias	9	12,7
De 60 a 120 dias	11	15,5
Superior a 120 dias	51	71,8
TOTAL	71	100

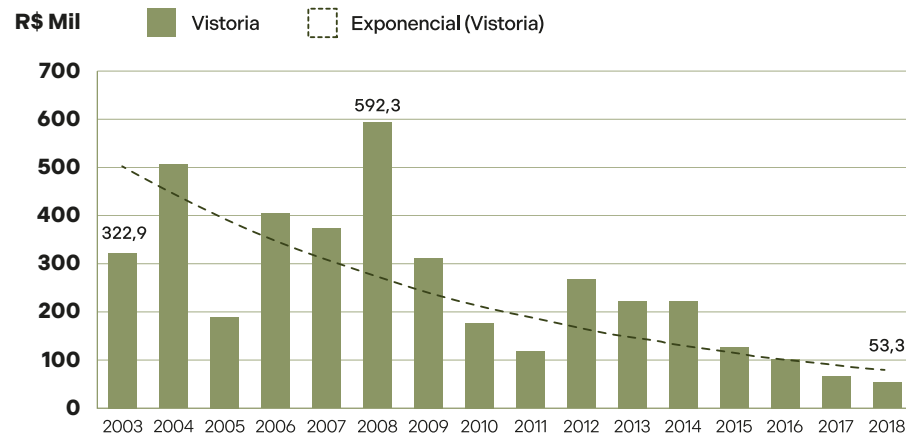
Fonte: Autoria própria.

Conforme o Quadro 8, 71,8% dos processos extrapolaram o razoável, o que evidencia um gargalo a ser enfrentado. Para tanto, deduz-se que a falta de fluxo padrão normatizado, de sistema automatizado de monitoramento, e da execução de peças técnicas em diversos setores, são alguns motivos que justificam o resultado apresentado.

4.2.3 DO ORÇAMENTO DE VISTORIA PARA OBTENÇÃO DE TERRAS REALIZADAS PELO INCRA

Quanto ao orçamento de vistoria para fiscalização, os dados para estudo foram coletados, conforme item c) da Metodologia, que correspondem à execução financeira de 2003 a 2018 do Incra-PR, como demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – VALORES EXECUTADOS NA FISCALIZAÇÃO DA FSPR NO ESTADO DO PARANÁ



Fonte: Autoria própria.

Observa-se no Gráfico 1 que os valores executados não foram utilizados exclusivamente para a fiscalização da FSPR, mas também para as atividades de avaliação de imóveis rurais e em perícias judiciais do Incra. Não obstante, consegue-se extrair elementos que se relacionam com a fiscalização da FSPR, visto que as outras atividades relacionadas são estáveis quanto à ocorrência, não sinalizando picos.

Assim, durante os 16 anos estudados (2003 à 2018), foram executados em média 248,6 mil reais por ano. Durante esse período houve dois saltos de vistorias: 2003/2004 com 21% da execução financeira e 2006/2009 com 42%. Contudo, observou-se redução de 83,5% do orçamento entre os anos de 2003 e 2018, assim como houve diminuição de investimento de 606% na ação fiscalizatória no Incra-PR no período estudado.

Embora os processos não tenham sido paralisados em decorrência da disponibilidade de recursos, observa-se que este é um fator limitador. Arelado a isso, destaca-se que há um corte orçamentário que vem se acentuando de 2015 a 2018.

Quanto à disponibilidade de pessoal, os dados analisados foram coletados conforme item c) da Metodologia, no qual investigou a força de trabalho do Incra-PR, por local de trabalho, e o percentual destes com relação ao total de servidores, com destaque aos que atuam na fiscalização da FSPR, de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 – DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES DO INCRA DO ESTADO DO PARANÁ

(continua)

Local de Trabalho	Sigla Local	Quant.	(%)	FSPR (%)
Divisão de administração	SR (09)A	1	1,1	
Serviço de desenvolvimento humano	SR (09)A1	3	3,2	
Serviço de administração e serviços gerais	SR (09)A2	5	5,3	
Serviço de orçamento e finanças	SR (09)A3	2	2,1	
Serviço de contabilidade	SR (09)A4	2	2,1	
Divisão de ordenamento da estr. fundiária	SR (09)F	4	4,2	
Serviço de cadastro rural	SR (09)F1	9	9,5	9,5
Serviço de cartografia	SR (09)F2	12	12,6	12,6
Serviço de regularização fundiária	SR (09)F3	3	3,2	
Serviço de reg. do território de quilombolas	SR (09)F4	5	5,3	
Divisão de desenv. de proj. de assentamento	SR (09)D	2	2,1	
Serviço de infraestrutura de assentamentos	SR (09)D1	3	3,2	

Tabela 1 – DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES DO INCRA DO ESTADO DO PARANÁ

(conclusão)

Local de Trabalho	Sigla Local	Quant.	(%)	FSPR (%)
Serviço de desenvolvimento de assentamentos	SR (09)D2	14	14,7	
Serviço de educação e cidadania	SR (09)D3	1	1,1	
Gabinete da superintendência	SR (09)G	6	6,3	
Divisão obtenção de terras	SR (09)T	2	2,1	2,1
Serviço de obtenção de terras	SR (09)T1	6	6,3	6,3
Serviço de implantação de assentamentos	SR (09)T2	3	3,2	
Serviço de meio ambiente e rec. naturais	SR (09)T3	3	3,2	
Procuradoria federal regional	SR (09) PFE	1	1,1	
Unidade Avançada Iguaçu/Franc. Beltrão-PR	SR (09) UA2	5	5,3	
Servidores da sede cedidos	SR (09)	3	3,2	
Total de Servidores		95	100,0	30,5

Fonte: Autoria própria.

Conforme o levantamento de dados apresentado, o Incra-PR possui 95 servidores, com 3 cedidos a outros Órgãos Federais. Assim, sua força de trabalho é de 92 servidores na Superintendência Regional do Paraná (SR09). Esses servidores fazem a gestão sobre dois macroprocessos finalísticos: da Reforma Agrária e do ordenamento da estrutura fundiária.

Dessa forma, observa-se que 6,3% do efetivo funcional do Incra estão lotados no Serviço de Obtenção de Terras, em que pese a interface técnica com outros serviços da Autarquia, como Cadastro Rural e Cartografia, pode-se dizer que o percentual é baixo frente às demandas colocadas.

4.2.4 CLASSE III – DA INTEGRAÇÃO ENTRE O APARATO INSTITUCIONAL DE FISCALIZAÇÃO

De acordo com informações do Ibama e MTE e a análise dos 112 processos de fiscalização do Incra no período de 2003 a 2018, não foram constatadas vistorias em conjunto entre os entes fiscalizatórios. Em função disso, foi realizado o levantamento das peculiaridades que interferem na ação conjunta, sintetizado no Quadro 9.

Quadro 9 – PECULIARIDADES QUE AFETAM A AÇÃO CONJUNTA

(continua)

DESCRIÇÃO	INCRA	%	MTE
Objetivo principal	Assentar famílias	Conservar, recuperar e preservar o meio ambiente	Cumprimento da legislação trabalhista
Carreiras	Perito Federal Agrário	Analista Ambiental	Auditor Fiscal
Carreira multidisciplinar	Não (Engenheiro Agrônomo)	Sim	Sim
Comunicação prévia	Sim	Não	Não
Tempo de referência	Último ano agrícola ou 360 dias da comunicação prévia	Tempo do dano	Tempo do dano
Abrangência de ação	Todo imóvel/ região	Parte afetada ambiental	Ambiente trabalho

Quadro 9 – PECULIARIDADES QUE AFETAM A AÇÃO CONJUNTA
(conclusão)

DESCRIÇÃO	INCRA	%	MTE
Demarcação	Todo imóvel	Parte afetada ambiental	Coordenada geográfica
Laudos	Detalhado	Simplificado	Detalhado
Quanto à punição	Desapropriação-sanção	Multas e embargos	Multas e embargos
Termo de Ajuste e Conduta	Não	Sim	Sim

Fonte: Autoria própria.

Observa-se que existem vários fatores normatizados e imbricados no aparato burocrático de cada instituição que dificultam o trabalho conjunto, a exemplo: das carreiras, da comunicação prévia, do tempo de referência da fiscalização, da abrangência de ação, da demarcação, dos laudos, da punição e da presença de Termo de Ajuste e Conduta (TAC) por parte do Ibama e MTE em detrimento do procedimento desapropriatório.

Quanto ao compartilhamento dos dados e informações de processos que não cumprem a FSPR (Guedes, 2019), sintetizou-se a Tabela 2.

Tabela 2 – IMÓVEIS FISCALIZADOS E COMPARTILHADOS ENTRE OS ENTES FISCALIZATÓRIOS
(continua)

Descrição	Imóveis	(%)
Total de Imóveis Classificados (IC)	153	100,0
ICPRODA + IPROD2D + ICIMPDA + ICIMP2D	141	92,3
INCRA ao IAP	90	63,8
Ibama ao INCRA	1	0,7

Tabela 2 – IMÓVEIS FISCALIZADOS E COMPARTILHADOS ENTRE OS ENTES FISCALIZATÓRIOS
(conclusão)

Descrição	Imóveis	(%)
IAP ao INCRA	0	0
(2) ICPRODT + ICPRO2D + ICIMPDT + ICIMP2D	54	35,3
INCRA ao MTE	0	0
MTE ao INCRA	19	35,2

Fonte: Autoria própria.

É possível observar que, dos imóveis fiscalizados e classificados pelo Incra, 92,3% possuem dano ambiental, sendo que um imóvel foi proveniente do compartilhamento do Ibama, o que representa 0,7% dos IC. No entanto, o Incra compartilhou 63,8% desses processos com o Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Em contrapartida, estima-se que o Ibama fiscalizou 416 imóveis – grandes propriedades rurais –, dos quais dois foram compartilhados com o Incra para fiscalização, o que representa 0,5% dos imóveis (Guedes, 2019).

Além disso, constatou-se que 35,3% dos processos classificados pelo Incra infringem a legislação trabalhista, dos quais 35,2% foram compartilhados pelo MTE com o Incra para fins de fiscalização. Porém, esses processos pertencem a um único grupo de exploração econômica da cadeia produtiva da cana-de-açúcar. Não foi encontrado nenhum processo compartilhado na condição análoga à escravidão, como preconiza a IN Incra nº 83/2015, tratado na Classe I – das normativas internas, desta Seção.

4.2.5 CLASSE IV – DA INTERFERÊNCIA DO PODER ECONÔMICO E/OU POLÍTICO DOS GRANDES PROPRIETÁRIOS DE TERRA

Foram analisados os 112 processos de fiscalização abertos e disponibilizados (iabert), obtidos conforme item b) da Metodologia. Esses processos foram divididos por fases, em consonância com as variáveis e equações dos Quadro 1 e Quadro 2, e sintetizados por motivos do arquivamento (Tabela 3).

Tabela 3 – CÁLCULO DOS PROCESSOS ARQUIVADOS POR FASES E SUAS RESPECTIVAS VARIÁVEIS

Local de Trabalho	Iabert à ivp (1) Iabert = 112		Ivp à icp (2) Ivp = 71		Icp à icdc (3) Icp = 65; icdc = 6		Total Arquivados	
	Ivarq1	%ivarq1 (%)	Ivarq2	%ivarq2	Ivarq3	%ivarq3 (%)	ivarqtt	%ivarqtt
Variáveis/Total Fases	41	36,6	6	(%)	59	52,7	106	(%)
Semjustif(1)	21	51,2	0	0,0	0	0,0	21	18,8
Ivocup(2)	13	31,7	1	16,7	0	0,0	14	12,5
Semratif(3)	3	7,3	0	0,0	0	0,0	3	2,7
Restriamb(4)	2	4,9	5	83,3	0	0,0	7	6,3
Restriamb + ivocup(5)	0	0,0	0	0,0	2	3,4	2	1,8
Prodt(6)	2	4,9	0	0,0	40	67,8	42	37,5
Prodt + ivocup(7)	0	0,0	0	0,0	2	3,4	2	1,8
Subjudice1(8)	0	0,0	0	0,0	9	15,3	9	8,0
Subjudice2(9)	0	0,0	0	0,0	2	3,4	2	1,8
Subjudice3(10)	0	0,0	0	0,0	2	3,4	2	1,8
Subjudice4(11)	0	0,0	0	0,0	2	3,4	2	1,8

Fonte: Autoria própria.

Nota:

- (1) Sem justificativa.
- (2) Imóveis ocupados.
- (3) Sem ratificação e não ocupado.
- (4) Imóveis com restrição ambiental para implantar assentamentos.
- (5) Imóveis com restrição ambiental e ocupação.
- (6) Imóveis classificados produtivos.
- (7) Imóveis produtivos e ocupados.
- (8) Imóveis com trâmite administrativo suspenso por determinação judicial e ocupados.
- (9) Suspenso judicialmente, sem ratificação e ocupados.
- (10) Suspenso judicialmente, limite de 15 famílias e ocupados.
- (11) Suspenso judicialmente sem ocupação.

Conforme a Tabela 3, observa-se a divisão em três fases, sendo a primeira da abertura do processo para fiscalização (iabert) à vistoria em campo (ivp); dos 112 processos nesta fase, constatou-se que 41 foram arquivados, destes 36,6% antes mesmo de se realizar uma vistoria (ivp). Na segunda fase, da vistoria em campo (ivp) à classificação dos imóveis (icp), seis processos foram arquivados, sendo 5,4% dos processos abertos. E na terceira fase, da classificação dos imóveis (icp) à decretação dos imóveis (icdc), foram arquivados ou encontram-se sobrestados 59 processos, o que corresponde à 52,7% dos processos abertos; assim, restaram 5,4% dos processos abertos que foram desapropriados.

Quanto aos motivos do arquivamento e sua relação com o poder econômico e político dos proprietários, nota-se que 51,2% dos arquivamentos na fase 1 não possuem justificativas (semjustif), o que não foi observado nas fases 2 e 3, que representam 18,8% do montante dos processos abertos (iabert). Assim, pode ter havido interferência do poder econômico ou político por parte dos proprietários na decisão de arquivamento, porém não há vestígios na análise processual.

O motivo de maior expressão do total de imóveis fiscalizados arquivados foi a condição produtiva (prodt) dos imóveis, o qual essa variável representa 39,3% de todos os imóveis arquivados. Registre-se que 4,6% dos processos produtivos encontram-se ocupados por movimentos sociais, sendo foco de conflitos fundiários.

Assim, na análise do arquivamento de 39,3% dos processos por produtividade é importante esclarecer que, no contexto geral, isso é desejável, mas no processo fiscalizatório do Incra não, tendo em mente que a vistoria tem o objetivo de obter imóveis para a Reforma Agrária. Assim, fez-se a seleção prévia do imóvel, com indicadores que pressupõem a improdutividade deste, cabendo ao proprietário dentro do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, provar o contrário. Portanto, torna-se um gargalo na medida em que os índices utilizados pela Autarquia Agrária na aferição desta produtividade estão desatualizados.

Assim como os governos do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2016), que tinham compromisso de realizar a fiscalização da FSPR visando a obtenção de áreas para Reforma Agrária, conseguiu-se a atualização dos índices de produtividade, em que pese o contido na Lei Agrária (explicitado na Classe I, desta Seção). Note-se que cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA) autorizar o Incra a publicar normativa para o ajustamento; desta forma, não seria necessário lei ou decreto presidencial. No entanto, o que parece simples, não é, visto que para o Ministro do MAPA aprovar os ajustes nos tais índices, ele tem de ouvir o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que

tradicionalmente se posiciona contrário à Reforma Agrária, visto que em sua composição estão poderosas organizações vinculadas aos grandes proprietários rurais, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA).⁵ Assim, passaram-se 26 anos da edição da lei regulamentadora da CF de 1988 (Lei nº 8.629/1993), sem ter havido ajustes; o que houve foi a inclusão do índice para bovino de corte precoce (abate com menos de 300 dias) que traz benefício aos proprietários, tornando assim, neste quesito, a lei ineficaz.

Além disso, a bancada ruralista no Congresso Nacional, denominada Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), em 2019 possuía 257 parlamentares, sendo 225 deputados federais (44% da Câmara dos Deputados) e 32 senadores (39,5% do Senado Federal). Segundo Congresso [...] (2019), é a maior bancada do Congresso Nacional, o que confere à FPA indicar ministros, secretários e presidentes de Autarquias, e, enfim, barganhar com o governo a não atualização dos índices.

Ressalta-se que, embora não tenha sido observado, nos processos pesquisados, influência direta dos proprietários nos referidos arquivamentos, é evidente a ação das forças políticas na manutenção do dispositivo legal vigente. Ademais, a influência econômica na contratação de bancas de advogados que conseguem protelar o andamento processual e instigar os movimentos sociais a ocupação desses imóveis pela demo-
ra na resolução da lide, e, assim, fragilizam o procedimento fiscalizatório e a decretação dos imóveis para fins de Reforma Agrária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou discutir os elementos mitigadores da fiscalização da FSPR, e, para isso, pesquisou a legislação no procedimento de fiscalização e investigou os processos vistoriados do Incra, Ibama e MTE.

Diante do primeiro pressuposto desta pesquisa, referente à burocracia estatal e à regulação vigente, destaca-se a não regulamentação integral dos artigos 185 e 243 da CF. Atrelado a isso, ressalta-se que o artigo 2º da Lei nº 8.629/1993 serve de impedimento legal ao Incra, no ato de realizar vistoria, avaliação e desapropriação de imóveis com esbulho possessório por questões fundiárias. Quanto às normativas, encontrou-se restrições em: Incra nº 83/2015, Portaria MDA nº 6/2013 e Portaria MDA nº 243/2015, por limitar o campo de atuação,

⁵ Também a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que compõem o CNPA, conforme artigo 5º, da Lei nº 8.171/1991.

divergir de outras legislações, e implicar consultas a órgãos diversos sobre imóveis passíveis de desapropriação, gerando retrabalho e protelação do procedimento.

Da burocracia estatal, não se encontrou fluxo padrão com prazo por fases do processo fiscalizatório. A falta de fluxo padrão normatizado é um dos motivos que podem justificar o resultado apresentado, este que deve ser enfrentado pela gestão da Autarquia, juntamente com outras problemáticas discutidas na pesquisa. Ademais, conclui-se que a falta de recursos é um limitador para a fiscalização. Em sequência à disponibilidade de pessoal, observa-se que não foram encontrados processos paralisados por falta de pessoal, contudo não foram abertos novos processos a partir de 2015, o que indica a não priorização da execução da ação.

Do segundo pressuposto, quanto à ação conjunta entre o Incra, Ibama e MTE, constatou-se que não foram realizadas ações conjuntas entre os Órgãos. Contudo, procurou-se entender as razões dessa falta de integração, com a análise do arcabouço legal, constatando que existem diferenças significativas nos procedimentos fiscalizatórios, que variam desde o objetivo até às penalizações, o que se faz necessário esforços estruturais e legais para a integração dos trabalhos.

Quanto ao terceiro pressuposto da influência dos poderes político e econômico dos grandes proprietários de terras, observa-se que os principais motivos do arquivamento dos processos foram: produtividade, ocupação dos movimentos sociais, condição de *sub judice* e falta de justificativas. Assim, diante da documentação analisada nos processos não se observou interferência na ação processual. Contudo, destaca-se a forte influência de corporações que representam os proprietários, razão pela qual os governantes, independentemente da matiz ideológica, possuem dificuldades em aprovar legislações que sejam favoráveis à Reforma Agrária. Assim, confirma-se o pressuposto.

Finaliza-se com o cumprimento do objetivo proposto de levantar os principais gargalos da fiscalização da FSPR, com foco na legislação vigente e na burocracia estatal, confirmando os pressupostos apresentados: que o marco regulatório e a burocracia estatal dificultam e protelam a tramitação processual fiscalizatória, que a falta de integração entre os órgãos e a influência dos poderes político e econômico dos grandes proprietários de terras prejudicam a fiscalização da FSPR, assim, faz-se necessário a superação dessas para melhorar a efetividade dessa importante política pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, G. S. Pluralism and property. **Fordham Law Review**, Nova York, v. 80, n. 3, p. 1017-1052, Dec. 2011. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/flr80&div=36&id=&page=>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BELLO, E. A Teoria política da propriedade na era moderna: ascensão e crítica do individualismo possessivo. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 220-241, jun. 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/viewFile/9867/7729>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BERNARDES, J. T. Da função social da propriedade imóvel: estudos do princípio constitucional e de sua regulamentação pelo novo código civil brasileiro. **JUS**, [s. l.] 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4573/da-funcao-social-da-propriedade-imovel>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BOBBIO, N. **Locke e o direito natural**. 2. ed. Brasília, DF: UnB, 1997.

BOURLLOT, M. S. **Direito, sociedade, ambiente e reforma agrária**: debates sobre a função socioambiental da propriedade na Argentina, no Brasil e no Paraguai. 2014. Dissertação (Mestrado em Ecologia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-15042015-160137/en.php>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997**. Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2250.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002**. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2002a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de junho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do

Ministério do Trabalho [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8894.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d8955.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9745.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 55.841, de 15 de março de 1965.

Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55841-15-marco-1965-396342-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 9, de 13 de novembro de 2002. Define diretrizes básicas da atividade de fiscalização cadastral de imóveis rurais. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 222, p. 86-87, 18 nov. 2002b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/11/2002&jornal=1&pagina=86&totalArquivos=132>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 10, de 7 de dezembro de 2012. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito

do IBAMA. **Diário Oficial da União:** seção 1, ano 149, n. 240, p. 233-239, 13 dez. 2012b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/12/2012&jornal=1&pagina=233&totalArquivos=336>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 11, de 4 de abril de 2003. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF: ano 140, n. 74, p. 101-103, 16 abr. 2003a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/04/2003&jornal=1&pagina=101&totalArquivos=152>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 19, de 19 de dezembro de 2014. Estabelece diretrizes e procedimentos, no âmbito do IBAMA, para a apreensão e a destinação, bem como o registro e o controle, de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos, embarcações ou veículos de qualquer natureza apreendidos em razão da constatação de prática de infração administrativa ambiental. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 247, p. 98-101, 22 dez. 2014a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=98&data=22/12/2014>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 34, de 23 de maio de 2006. Estabelece critérios e procedimentos para a realização de acordo judicial e extrajudicial nas ações de obtenção de terras, para fins de reforma agrária. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 109, p. 56-57, 8 jun. 2006b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/06/2006&jornal=1&pagina=56&totalArquivos=72>. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 76, de 15 de maio de 2009. Dispõe sobre procedimentos para a fiscalização do trabalho rural. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 92, p. 110-111, 18 maio 2009. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index>.

jsp?jornal=1&pagina=110&data=18/05/2009. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 82, de 27 de março de 2015. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 60, p. 129-130, 30 mar. 2015a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=129&data=30/03/2015>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 83, de 18 de dezembro de 2015. Estabelece procedimentos relativos ao Seguro-Desemprego devido aos pescadores profissionais artesanais, durante o período de defeso, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 243, p. 176-177, 21 dez. 2015b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/12/2015&jornal=1&pagina=176&totalArquivos=240>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Instrução normativa nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a fiscalização para a erradicação de trabalho em condição análoga à de escravo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 17, p. 50-52, 24 jan. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=50&data=24/01/2018>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Lei complementar nº 76, de 6 de junho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970**. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA),

extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1110.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973**. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Brasília, DF: Presidência da República, 1973a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.** Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.** Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002.** Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, 2002c. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10410.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002.** Dispõe sobre a estruturação da Carreira de Perito Federal Agrário, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA e da Gratificação Especial de Perito Federal Agrário - GEPR, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/Ccl-VIL_03/LEIS/2002/L10550.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2002e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10593.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003.** Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Brasília, DF: Presidência da República, 2003b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.803.htm. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a criação do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Reforma Agrária - GDARA [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11090.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, 2006c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015.** (Vide Decreto nº 2.519, de 1998) Vigência Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2015c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001.** Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019.** Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Norma de execução nº 52, de 25 de outubro de 2006. Aprova o Manual de Obtenção de Terras e Perícia

Judicial. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 207, p. 108, 27 out. 2006d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=108&data=27/10/2006>. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. Portaria interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 91, p. 178-179, 13 maio 2016c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=178&data=13/05/2016>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Portaria nº 6, de 31 de janeiro de 2013. Estabelece os parâmetros a serem observados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma Agrária [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 23, p. 87, 1 fev. 2013a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=87&data=01/02/2013>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Portaria nº 12, de 24 de janeiro de 2006. Considerando a necessidade de unificar e estabelecer procedimentos normativos para aprimorar as informações relativas a fiscalização cadastral quanto à autenticidade e legitimidade do domínio, materialização do imóvel rural e ao cumprimento da função social da propriedade [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 18, p. 65, 25 jan. 2006e. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=65&data=25/01/2006>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Portaria nº 14, de 29 de junho de 2017. Aprovar o Regimento Interno do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 124, p. 84-95, 30 jun. 2017b. Disponível em: <https://>

pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/06/2017&jornal=1&pagina=84&totalArquivos=272. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Portaria nº 243, de 8 de julho de 2015. Dispõe sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de Reforma Agrária. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 130, p. 99-100, 10 jul. 2015d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/07/2015&jornal=1&pagina=99&totalArquivos=296>. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. Portaria nº 854, de 25 de junho de 2015. Aprova normas para a organização e tramitação dos processos de multas administrativas e de Notificação de Débito de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e/ou Contribuição Social. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 120, p. 50-52, 26 jun. 2015e. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/06/2015&jornal=1&pagina=50&totalArquivos=304>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Portaria nº 1.293, de 28 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os conceitos de trabalho em condições análogas a de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 249, p. 186-187, 29 dez. 2017c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/12/2017&jornal=515&pagina=186&totalArquivos=204>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamento de Reforma Agrária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 137, p. 73, 18 jul. 2013b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=73&data=18/07/2013>. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/2663788.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 dez. 2018.

CAMARENA, J. P. Constitucionalismo y derecho social. In: CARPIZO, J. **Anuário jurídico XI 1984**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1984. p. 145-158. Disponível em: <https://archivos.Juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2108/8.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2018.

CANHADAS, F. U. M. **O direito de ser ouvido no procedimento administrativo de fiscalização**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp027941.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

CONGRESSO EM FOCO. Com 257 parlamentares, bancada ruralista declara apoio à reforma da previdência. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/com-257-parlamentares-bancada-ruralista-declara-apoio-a-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 19 set. 2019.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, DF, v. 17, n. 3, p. 89-108, set./dez. 2014. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/621>. Acesso em: 2 abr. 2019.

DURKHEIM, E. **Lições de sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERNANDES, B. M.; WELCH, C.; GONÇALVES, E. C. **Políticas fundiárias no Brasil**: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. Roma: International Land Coalition, 2012. Disponível em: https://www2.fct.unesp.br/nera/ltd/politicas_fundiarias_brasil-bmf_caw_ecg.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

FIGUEIREDO, M. N. D. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book.

FOSTER, S. R.; BONILLA, D. The social function of property: a comparative perspective. **Fordham Law Review**, v. 80, n. 3, p. 1003-1015, 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1960022. Acesso em: 23 ago. 2025.

GOYTISOLO, J. V. de. La propiedad en Santo Tomás de Aquino. **Revista de Estudios Políticos**, Madri, n. 195-196, p. 49-100, 1974. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/9331rep195-196053.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

GRIFFIN, K.; KHAN, A. R.; ICKOWITZ, A. Poverty and the distribution of land. **Journal of Agrarian Change**, v. 2, n. 3, p. 279-330, July 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1471-0366.00036>. Acesso em: 18 maio 2019.

GUEDES, N. B. **A fiscalização da função social da propriedade rural como instrumento de governança agrária**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4764>. Acesso em: 15 out. 2020.

IBGE. **Censo Agropecuário**. Tabela 264 - Área dos estabelecimentos agropecuários por utilização das terras - série histórica (1970/2006). Rio de Janeiro: IBGE, [2006?]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/264>. Acesso em: 10 dez. 2018.

IBGE. **PPM** - Pesquisa de Pecuária Municipal. Rio de Janeiro: IBGE, [2017?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9107-producao-da-pecuaria-municipal.html>. Acesso em: 10 dez. 2018.

INCRA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Cadastro de imóveis rurais** - situação jurídica - titularidade particular. Brasília, DF: Incra, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/brasil-2016.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

LOCKE, J. **Dois Tratados do Governo Civil**. 2. ed. São Paulo: Edições 70, 2006.

MARX, K. **Miséria da filosofia**: resposta à filosofia da miséria do Senhor Proudhon. Tradução: Paulo Ferreira Leite. São Paulo: Centauro, 2003.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris Editor, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MIROW, M. C. The social-obligation norm of property: Duguit, Hayem, and others. **Florida Journal of International Law**, v. 22, p. 191-226, Sept. 2010. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1662226. Acesso em: 15 jan. 2019.

ONDETTI, G. An ambivalent legacy: Cardoso and land reform. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 5, p. 9-25, Sept. 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/ez48.periodicos.capes.gov.br/doi/abs/10.1177/0094582X07306235>. Acesso em: 28 dez. 2018.

ONDETTI, G. The social function of property, land rights and social welfare in Brazil. **Land Use Policy**, v. 50, p. 29-37, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715002690?via%3Dihub>. Acesso em: 20 nov. 2018.

PALUDO, A. **Administração pública**. 7. ed. São Paulo: Método, 2018.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Estado do Paraná. **Levantamento da produção agropecuária**. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://www.agricultura.pr.gov.br/deral/ProducaoAnual>. Acesso em: 23 ago. 2025.

PAULINO, E. T. The agricultural, environmental and socio-political repercussions of Brazil's land governance system. **Land Use Policy**, v. 36, p. 134-144, Jan. 2014.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; TELLES, T. S. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. **Land Use Policy**, v. 42, p. 509-516, Jan. 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.ez48.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0264837714002026>. Acesso em: 13 dez. 2018.

REYDON, B. P. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, E. C.; MATTOS, L. B. de; LEITE, C. A. M. (org.). **As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. Viçosa: UFV, 2011, v. 1, p. 3-48. Disponível em: <https://governancadetererras.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Reydon-B.-P.-2011c.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

RIBEIRO, D. A. O direito agrário e o direito de propriedade: aspectos da servidão administrativa em propriedades que descumprem a função social. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 2, n. 1, p. 1-22, out. 2016. Disponível em: <https://doaj.org/article/9393b0476a3e450da4c55caa8d-91f6d9>. Acesso em: 16 dez. 2018.

ROUSSEAU, J. J. **El contrato social**: discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres. RBA: Barcelona, 2004.

SOBREIRO FILHO, J. *et al.* Beyond the agrarian reform policies in Brazil: an empirical study of Brazilian states

from 1995 through 2011. **Social Indicators Research**, v. 129, n. 3, p. 1093-1114, 2015. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-015-1157-5>. Acesso em: 23 ago. 2025.

TORSIANO, R. M. Prefácio. In: FAO/SEAD. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília, DF: FAO, 2017. p. XXIII-XXV. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/items/821149a8-64b4-4a2b-b77f-604ffe5c8b6f>. Acesso em: 23 ago. 2025.

WORLD BANK GROUP. **Worldwide governance indicators**, c2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>. Acesso em: 10 abr. 2019.



**PRODUÇÃO E
COMERCIALIZAÇÃO
DE PRODUTOS DE
BASE ECOLÓGICA:
ATUAÇÃO DE
COOPERATIVAS DE
REFORMA AGRÁRIA
NO PARANÁ**

ALEXANDRE MAURICIO SANDRI
ANTONIO GONÇALVES DE OLIVEIRA

1 INTRODUÇÃO

As cooperativas agropecuárias, sejam elas de crédito, de agroindustrialização ou de comercialização, são essenciais para o desenvolvimento do meio rural brasileiro. Além de ganhos diretos obtidos com a comercialização de produtos, podem proporcionar ganhos indiretos aos associados por meio da prestação de serviços e assistência técnica, promovendo a melhoria da qualidade dos produtos agropecuários (Anceles, 2014). Nesse sentido, sendo a cooperativa propriedade de seus associados, deve encontrar o equilíbrio entre o bem-estar do cooperado e a sustentabilidade econômica, pois o modelo cooperativo deve criar confiança para gerir o melhor interesse de seus membros.¹

Por essa lógica, o objetivo principal da criação de uma cooperativa é o de aumentar a proteção ao cooperado contra eventuais períodos de incertezas que ocorrem no mercado, bem como beneficiar os associados (Silva; Schultz, 2017). Os artigos 79 e 80 da Lei nº 4.504/1964, conhecida como o Estatuto da Terra, versam sobre a criação de cooperativas na Reforma Agrária, visando o aumento da produção e o desenvolvimento rural sustentável (Brasil, 1964). No entanto, somente decorridas mais de duas décadas, por iniciativa dos movimentos sociais, é que se deu início à formação das primeiras cooperativas na Reforma Agrária.

Não é comum ao assentado da Reforma Agrária agregar valor aos produtos, pelo fato de muitos deles não possuírem uma estrutura mínima para a transformação de sua produção. Por uma questão de viabilidade, é interessante que o assentado da Reforma Agrária se insira no modo cooperativo de comercialização com o objetivo de agregar valor a seus produtos. Assim, uma das formas de promover o desenvolvimento de assentamentos ocorre pelo incentivo à produção de alimentos orgânicos ou de base ecológica por meio de cooperativas.

Desta maneira, o presente capítulo propõe a análise da atuação de cooperativas de assentados da Reforma Agrária, no que se refere à produção e comercialização de produtos orgânicos ou de base ecológica. Como contribuição, apresenta os resultados da pesquisa realizada junto aos gestores de cooperativas de assentados da Reforma Agrária no estado do Paraná, com a identificação de fatores que limitam a produção e comercialização dos produtos de base ecológica oriundos de assentamentos.

¹ Disponível em: community-wealth.org/content/defining-value-cooperative-business-model-introduction.

Além desta introdução como sendo a primeira seção, este capítulo está estruturado em mais quatro partes. A segunda apresenta o referencial teórico acerca do tema proposto; a terceira refere-se à metodologia alicerçada nas consultas bibliográfica, documental e de campo, nesta foi utilizado o questionário semiestruturado aplicado aos gestores das cooperativas entrevistadas; em seguida, a quarta seção elenca os resultados e as discussões sobre a temática; por fim, a quinta seção contempla as considerações finais, assim como sugestões para novos estudos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 187, positiva o cooperativismo e a importância de uma política agrícola planejada, que envolva não só os produtores e trabalhadores rurais, mas também os setores de comercialização e de armazenamento (Brasil, [2023]).

Desde a promulgação do Estatuto da Terra, discorre-se sobre a criação de cooperativas na Reforma Agrária. Esse assunto foi contemplado na Seção V do estatuto, a qual compreende os artigos 79 e 80, que tratam da criação de Cooperativas Integrais da Reforma Agrária (CIRA) com a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária. Ainda segundo a Lei nº 4.504/1964, os estatutos das cooperativas deveriam ser aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA)² (Brasil, 1964). Nesse sentido, o cooperativismo tornou-se essencial para promover o desenvolvimento nos assentamentos, principalmente no sentido de organizar a produção, o beneficiamento e a comercialização de produtos.

Máxime, no entanto, observa-se que somente no início da década de 1990 é que surgiram as primeiras cooperativas ligadas à Reforma Agrária, por iniciativa do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sendo que, a partir delas, se deu o surgimento das Cooperativas de Produção Agropecuária (Dal Ri; Vieitez, 2004). Nesse trilho, em 1991, foi fundada a Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná (CCA-PR), com a finalidade de planejar e coordenar o desenvolvimento das cooperativas de assentados da Reforma Agrária no referido estado, sendo que já no ano seguinte (1992) foi criada a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab).

A organização em cooperativas no meio rural configura-se como importante instrumento de mediação entre agricultores e mercado (Silva; Schultz, 2017). Elas não atuam simplesmente na compra e venda

² O IBRA veio a ser substituído pelo Incra, por meio do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.

de insumos e mercadorias, mas possibilitam ao cooperado, por meio da assistência técnica, conhecer e ter acesso a novas tecnologias, além de auxiliar nos financiamentos. Apesar da integração com as cooperativas não beneficiar a todos, no conjunto, constitui um importante instrumento de desenvolvimento rural e regional, com estímulo de renda e fortalecimento do capital social (Alves; Lima, 2018).

As cooperativas produzem efeitos positivos nos níveis local e regional e constituem um arranjo favorável à transferência de tecnologias inovadoras e à comercialização conjunta de produtos. Isso porque empregam metodologias participativas, privilegiando o potencial endógeno das comunidades e podendo desempenhar um papel essencial no desenvolvimento nacional (Pelegrini; Shiki; Shiki, 2015). A participação da comunidade resulta em melhoria para a localidade, pois são desenvolvidas iniciativas a partir das particularidades e necessidades, tornando o indivíduo sujeito do processo (Pinto, 2014).

Como organização, a cooperativa ganha força para progredir à medida que ganha legitimidade da comunidade (Ferraz; Rezende, 2019). Nesse sentido, a qualificação dos associados por intermédio de cooperativas é um caminho para a melhoria da geração de renda e para a criação de postos de trabalho nos pequenos municípios, contribuindo para o desenvolvimento local.

Os efeitos da atuação cooperativista são mais perceptíveis em municípios com menos de 20 mil habitantes, com maior impacto nas camadas da população que possuem menor rendimento, dada a menor complexidade econômica do local (Nojima, 2016).

Com a maioria dos assentamentos de Reforma Agrária localizada em municípios pequenos e com a economia baseada no setor primário, torna-se fundamental a formulação de políticas públicas por meio de incentivo à criação e implementação de associações e cooperativas. Assim, o cooperativismo torna-se essencial para promover o desenvolvimento nos assentamentos da Reforma Agrária, principalmente no sentido de organizar a produção, o beneficiamento e a comercialização de produtos.

Algumas cooperativas de Reforma Agrária procuram alternativas ao sistema hegemônico de produção na agricultura, sem que isso signifique uma abdicação aos processos tecnológicos de produção. A discussão sobre produzir alimentos isentos de uso de agrotóxicos, adubos químicos solúveis e sementes transgênicas, possibilita aos cooperados um nicho de comercialização, tendo como resultado um produto com valor agregado e ganho ambiental.

Para que isso ocorra, é imprescindível uma assistência técnica especializada que ofereça ao assentado a possibilidade de escolha pela produção orgânica ou de base ecológica como alternativa à produção convencional, na busca por alimentos saudáveis e melhor qualidade de vida. A agroecologia aparece na utilização de experiências produtivas em agricultura ecológica e em propostas para ações coletivas, contrapondo-se ao modelo agroindustrial hegemônico e, deste modo, contribuindo para “[...] uma agricultura socialmente mais justa, economicamente viável e ecologicamente apropriada” (Sarandón; Flores, 2014, p. 53, tradução nossa).

Assim, a opção pela produção de base ecológica, proposta por algumas cooperativas da Reforma Agrária, possui também um viés político no que diz respeito à orientação aos cooperados para o uso alternativo de insumos. Como exemplo, pode-se citar o incentivo à utilização de sementes variadas e o emprego da adubação orgânica como um contraponto aos insumos produzidos por grandes indústrias. À vista disso, as lideranças dos assentados e gestores das cooperativas acreditam na propensão do assentado cooperado ficar menos dependente do pacote tecnológico convencional disponibilizado pelas grandes empresas agroquímicas.

Diante disso, algumas cooperativas da Reforma Agrária tendem a buscar um nicho de mercado na comercialização de um produto diferenciado aos olhos do consumidor. No entanto, o ambiente contemporâneo de negócios apresenta elevada concorrência entre as organizações, gerando nas empresas uma necessidade de inovação constante para que possam manter a sua competitividade (Sander; Cunha, 2013).

Desta forma, as cooperativas de assentados da Reforma Agrária necessitam de uma boa organização junto a seus cooperados, eficiência no modo alternativo de produção e domínio nas diversas fases da cadeia produtiva para que possam se manter competitivas no mercado. Além de se adaptar às normativas, é necessário inovar, investir em gestão e em equipamentos modernos, a fim de que sejam viáveis economicamente e, como resultado, possam distribuir sobras a seus associados.

3 METODOLOGIA

A pesquisa, desde sua motivação, planejamento e execução, teve por objetivo verificar a atuação de cooperativas de assentados da Reforma Agrária do estado do Paraná, visando à produção e comercialização da produção orgânica ou de base ecológica. A metodologia, empregada

para a obtenção de informações e o levantamento de dados, deu-se por meio de consulta documental em sites oficiais e consulta bibliográfica nas bases científicas Redalyc, Google Acadêmico e Portal de Periódicos Capes, visando dar sustentação ao referencial teórico.

A obtenção de dados das cooperativas ocorreu mediante pesquisa de campo, desenvolvida no período de 10 a 20 de julho de 2019, a partir da aplicação de um questionário semiestruturado aos gestores/diretores das cooperativas, instrumento pré-testado e validado junto a técnicos do Incra e do Instituto Emater, atual Instituto de Desenvolvimento Rural (IDR), que possuem expertise com o público do meio rural. Com os dados obtidos, foi possível identificar a atuação das cooperativas em relação ao mercado e os principais fatores limitantes à comercialização de produtos de base ecológica, bem como estimar a representação e comparação da produção orgânica comercializada pelas cooperativas pesquisadas em relação à produção convencional.

4 (DE)LIMITAÇÃO DO ESTUDO

Para estudar um determinado assunto, é preciso levar em consideração a precisão, a delimitação e a especificidade do tema em questão (Marconi; Lakatos, 2004). Nesse sentido, o estudo encontra-se delimitado às quatorze cooperativas que receberam recursos do governo federal por meio do Programa Terra Sol, que se trata de um programa de fomento à agroindustrialização e à comercialização, por meio da elaboração de planos de negócios, pesquisa de mercado, consultorias, capacitação em viabilidade econômica, além de gestão e implantação/recuperação/ampliação de agroindústrias, bem como de atividades não agrícolas como turismo rural, artesanato e agroecologia.³

Sendo assim, o período compreendido nesta pesquisa inicia-se em 2013, uma vez que nesse ano foi formalizado o Termo de Parceria nº 77.8246/2013, em que foram contratados 25 técnicos para a prestação de serviços de consultoria às 14 cooperativas, incluindo seus gestores.

No Quadro 1, tem-se a relação das quatorze cooperativas situadas em várias regiões do estado do Paraná, que fizeram parte do universo da pesquisa, tendo os gestores como respondentes.

Quadro 1 – LISTA DAS COOPERATIVAS BENEFICIADAS COM RECURSOS DO PROGRAMA TERRA SOL ONDE FORAM ENVIADOS OS QUESTIONÁRIOS (APÊNDICE A) TENDO OS GESTORES COMO RESPONDENTES

Cooperativa	Atividade principal	Município sede
COANA	Agroindústria de arroz	Querência do Norte
COOPERTERRA	Cereais e olericultura	Ortigueira
COPRAN	Agroindústria de leite e olericultura	Arapongas
COOPERCONTESTADO	Olericultura e frutas	Bituruna
COPERJUNHO	Panificação, olericultura e leite	Laranjeiras do Sul
COPAVI	Beneficiamento de açúcar mascavo	Paranacity
COAPRA	Leite	Pitanga
TERRA LIVRE	Olericultura	Lapa
COCAVI	Olericultura e leite	Jardim Alegre
COPERMATE	Beneficiamento de erva-mate	Santa Maria do Oeste
CORAU	Agroindústria de cana-de-açúcar	Paranacity/J. Olinda
COANOP	Café	São Jerônimo da Serra
COOCAMP	Olericultura	Renascença
COOPERCAM	Olericultura e frutas	São Miguel do Iguaçu

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2019).

³ Disponível em: http://www.incra.gov.br/programa_terra_sol.

Como se vê, foram selecionadas 14 cooperativas de assentados da Reforma Agrária no Paraná, para as quais foi realizada, individualmente, a aplicação de um questionário semiestruturado (Apêndice A), enviado via correio eletrônico por meio do Google Forms. Como respondente do questionário, foi definido o gestor principal (presidente) de cada uma das cooperativas pesquisadas. Na impossibilidade de o presidente ser o respondente, o questionário poderia ser respondido por outro membro do corpo diretivo da cooperativa em questão.

Com os dados obtidos a partir dos questionários aplicados, foi possível identificar o modo de atuação das cooperativas em relação ao mercado, os principais fatores limitantes à comercialização de produtos de base ecológica, bem como quantificar o percentual de produção orgânica comercializado pela cooperativa em relação ao produto convencional.

Consoante às possíveis limitações do método/estudo, sabe-se que podem ser diversas e que eventualmente podem ocorrer durante as fases/etapas da pesquisa. Nesse sentido, reconhece-se a possível limitação que a pesquisa de campo por meio de questionários pode absorver, pois, nesse tipo de aplicação, haja vista a não relação *face to face* entre o pesquisador e respondente, este pode eventualmente falsear suas respostas diante das opções dadas como possibilidade (Marconi; Lakatos, 2004). Para mitigar limitações desta natureza, reprise-se que, neste estudo, teve-se a preocupação em validar previamente o instrumento com profissionais experts da área.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O tratamento e a exposição dos dados estão relacionados às respostas dadas pelos gestores mediante a aplicação dos questionários enviados às cooperativas.

A elaboração do questionário por meio do aplicativo Google Forms foi estruturada de forma que as respostas fossem obrigatoriamente preenchidas, sem as quais não se poderia proceder ao envio eletrônico do formulário.

Dos 14 questionários enviados, foram obtidas 10 respostas, sendo que, das quatro cooperativas que não retornaram, duas se encontravam inativas no momento da pesquisa e outras duas não se manifestaram quanto à resposta, embora tenham confirmado o recebimento do questionário e se comprometido com seu efetivo envio. As 10 cooperativas que finalmente formam o corpus do estudo estão evidenciadas de forma mais analítica no Quadro 2:

Quadro 2 – LOCALIZAÇÃO, N° DE SÓCIOS, N° DE AGRICULTORES ORGÂNICOS E N° DE AGRICULTORES EM TRANSIÇÃO

Cooperativa	Município	N° de sócios	N° de agricultores orgânicos	N° de agricultores em transição
COCAVI	Jardim Alegre	259	4	20
COOPERCON-TESTADO	Bituruna	130	5	5
COOCAMP	Renascença	206	1	14
COPERMATE	Santa Maria do Oeste	235	14	1
TERRA LIVRE	Lapa	44	44	0
COOPERCAM	São Miguel do Iguaçu	80	3	8
COPAVI	Paranacity	38	38	0
COAPRA	Pitanga	198	6	0
COANOP	São Jerônimo da Serra	520	6	20
COPRAN	Arapongas	1100 ⁴	20	100
Total	10	2810	141	168

Fonte: Autoria própria.

As cooperativas Terra Livre (Lapa) e Copavi (Paranacity) destacam-se dentre todas por apresentarem, em seus quadros de associados, todos os membros com certificação orgânica. Isso ocorre porque o estatuto dessas cooperativas somente permite, em seus quadros, os associados

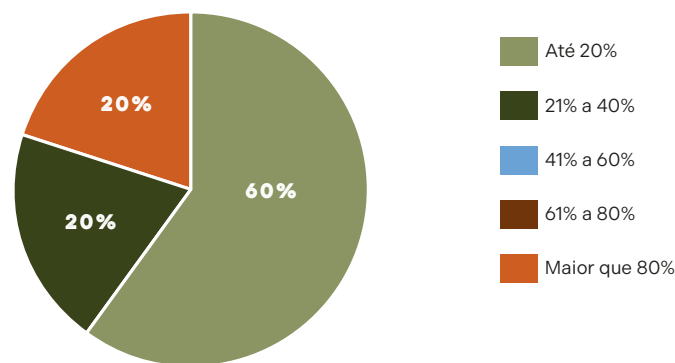
⁴ A COPRAN informou o número estimado de associados nos assentamentos da área de abrangência da cooperativa. Se for considerar somente os associados com certificação orgânica no assentamento Dorcelina Folador, sede da cooperativa, chega a seis agricultores orgânicos.

que estão em processo de conversão ou possuem tal certificação. Nessa lógica, as demais cooperativas apresentam, em seus quadros de associados, um percentual de agricultores orgânicos/ecológicos bem menor, pois não possuem essa restrição.

No assentamento Contestado, a presença da Escola Latino-Americana de Agroecologia tem influenciado muitos agricultores a aderirem ao processo de conversão. No caso da cooperativa Copavi, por estar localizada em um assentamento com modo de trabalho coletivo, os assentados conseguem planejar e organizar a produção orgânica, pois possuem um diferencial em relação às outras cooperativas devido à maior disponibilidade de mão de obra.

Consoante às respostas retornadas, a tabulação dos dados evidencia a relação entre os produtos orgânicos e não orgânicos (convencionais) comercializados pelas cooperativas (Gráfico 1).

Gráfico 1 – PERCENTUAL DE VENDA DE PRODUTOS ORGÂNICOS EM RELAÇÃO AOS PRODUTOS CONVENCIONAIS REALIZADOS PELAS COOPERATIVAS



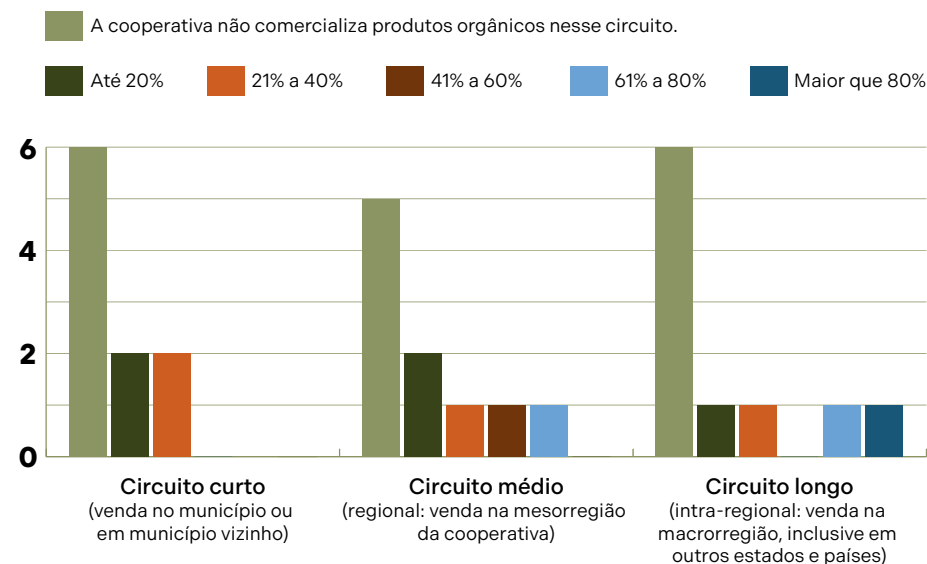
Fonte: Autoria própria.

De acordo com as respostas retornadas, 60% das cooperativas comercializam menos de 20% de produtos orgânicos, logo, a maior parte dos produtos comercializados é convencional. Cerca de 20% das cooperativas comercializam entre 21% e 40% de orgânicos. Outras 20% informaram comercializar mais de 80% de produtos desta categoria. É o caso das duas cooperativas destacadas anteriormente, que possuem exclusivamente produtores orgânicos em seus quadros de associados. Pode-se, então, inferir como pressuposto lógico que as cooperativas

com um percentual maior de associados com certificação orgânica, ou que estão em processo de certificação, apresentam, como diferencial, a prevalência da comercialização orgânica sobre a convencional.

Em relação aos produtos orgânicos comercializados pelas cooperativas nos diferentes circuitos de comercialização, depreende-se, a partir do Gráfico 2, que das 10 cooperativas, seis não realizam a comercialização de produtos orgânicos no circuito curto (no qual há no máximo um intermediário entre o produtor e o consumidor, podendo este intermediário ser a cooperativa; em relação à distância, considera-se circuito curto a comercialização realizada nos municípios limítrofes ao da sede), enquanto duas cooperativas realizam até 20% de comercialização nesse circuito e outras duas realizam de 21% a 40%. Isso ocorre em virtude de a grande maioria das cooperativas pesquisadas estarem situadas em áreas de assentamento localizadas em municípios pequenos, os quais demandam pouco consumo de produtos produzidos nos assentamentos.

Gráfico 2 – PERCENTUAL DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS ORGÂNICOS EM DIFERENTES CIRCUITOS DE COMERCIALIZAÇÃO



Fonte: Autoria própria.

Em relação ao circuito médio, ou circuito regional, no qual a comercialização ocorre na mesorregião, metade das cooperativas não comercializa seus produtos orgânicos nesse circuito, enquanto duas

cooperativas informaram que utilizam até 20% da comercialização com produtos orgânicos. Outras três cooperativas se utilizam do circuito médio de comercialização, com percentuais diferentes: a primeira entre 21% a 40%; a segunda entre 41% a 60%; e a terceira entre 61% a 80% de comercialização de produtos orgânicos.

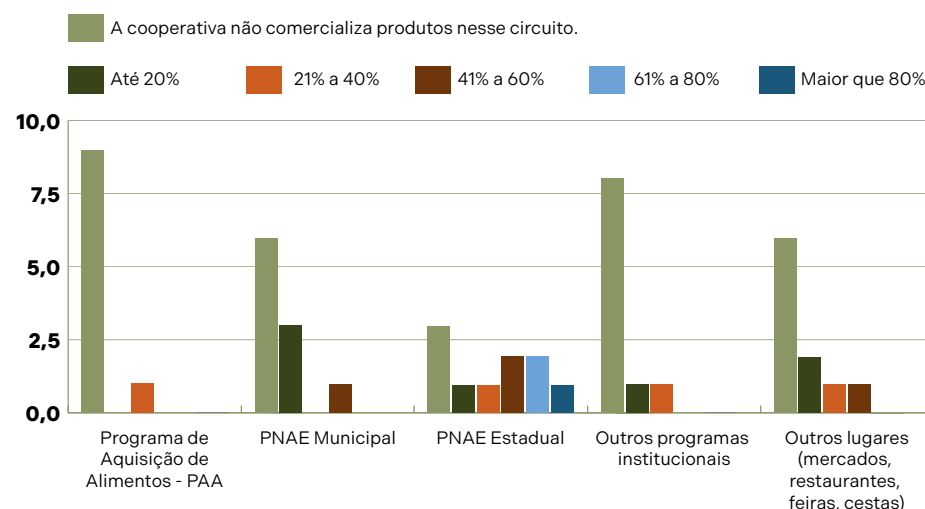
No tocante ao circuito longo, no qual a comercialização é realizada em diferentes regiões, em outros estados ou no exterior, seis cooperativas informaram que não se utilizam desse circuito. As demais o utilizam em diferentes percentuais, sendo: a primeira com comercialização em até 20% da produção orgânica; a segunda com percentual de 21% a 40%; a terceira entre 61% a 80%; e a última acima de 80% de produção orgânica. Cabe ressaltar, mais uma vez, que as duas cooperativas com percentuais maiores são aquelas que possuem somente agricultores assentados com certificação orgânica em seus quadros de associados.

Quanto mais curto o circuito, maior é o peso e a participação de produtores e consumidores na definição dos modos de produção, troca e consumo, e com tendência à autonomia (Darolt; Lamine; Brandenburg, 2013). No que diz respeito à utilização de circuitos curtos como forma de ter maior diversificação de produtos e maior ligação com os consumidores, tais ações ainda necessitam de fortalecimento. Dessa maneira, o que se percebe é que poucas cooperativas têm, de modo efetivo, foco na produção orgânica seguindo os princípios da agroecologia.

Por sua vez, a Copermate (Santa Maria do Oeste), por possuir parceria com uma empresa estrangeira, consegue comercializar um percentual acima de 80% em circuito longo de comercialização, com vendas para outros estados da federação e exportações para os Estados Unidos e Europa. Da mesma forma, a Coanop (São Jerônimo da Serra), voltada ao mercado de café, tem sua ação de mercado em circuitos médios e longos devido à especificidade de seu produto.

Em relação à comercialização de produtos por meio de programas institucionais ou governamentais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apenas 30% das cooperativas afirmaram não participar desses programas (Gráfico 3).

Gráfico 3 – PERCENTUAL DE PRODUÇÃO REALIZADA PELAS COOPERATIVAS POR MEIO DE PROGRAMAS INSTITUCIONAIS



Fonte: Autoria própria.

Observa-se ainda que nove cooperativas (90%) não firmaram contratos de comercialização por meio do PAA. Por sua vez, a cooperativa que está atuando nesse programa comercializa entre 21% e 40% de sua produção. No que concerne ao PNAE Municipal, somente quatro cooperativas (40%) acessam essa política pública; dessas, três (75%) entregam um percentual de até 20% da produção e uma comercializa em torno de 41% a 60% junto a esse programa.

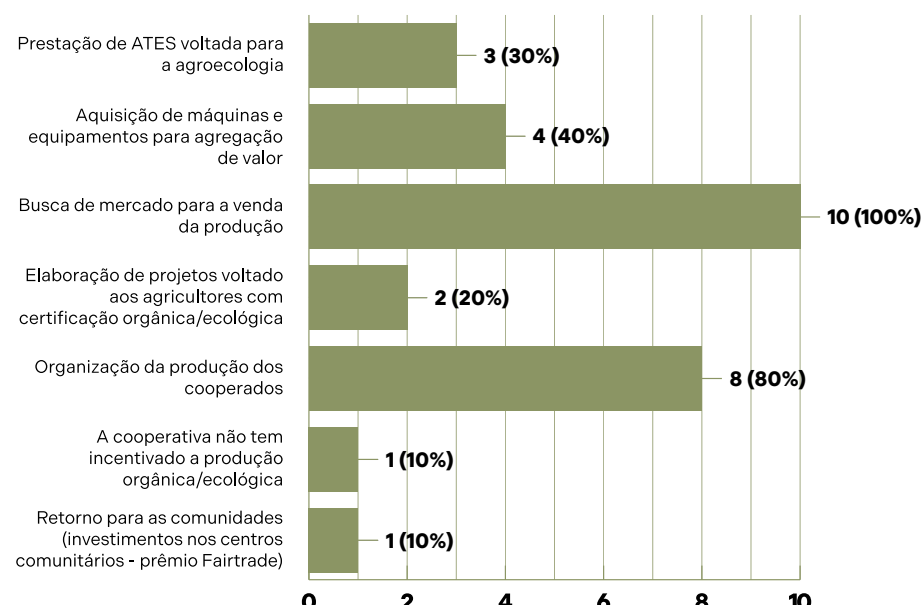
Em relação ao PNAE Estadual, sete cooperativas (70%) estão acessando o referido programa. Destas, duas cooperativas comercializam entre 41% e 60% da produção; outras duas comercializam na faixa de 61% a 80%; uma entrega ao programa até 20%; outra comercializa de 21% a 40%; e, finalmente, uma cooperativa entrega mais de 80% da produção a esse programa institucional.

Dentre todas as cooperativas, apenas duas acessam outros programas institucionais, sendo que uma entrega até 20% e outra comercializa em torno de 21% a 40% da produção.

Quanto a outras formas (lugares) de comercialização – como entrega de produtos a mercados, restaurantes, feiras livres e entregas por meio de cestas ou sacolas – apenas quatro cooperativas desempenham essa forma de comércio: duas com até 20% da produção; uma cooperativa com 21% a 40%; e outra com 41% a 60% da produção comercializada.

Entre as principais contribuições que as cooperativas têm prestado aos produtores assentados, a fim de incentivá-los a iniciar e manter a produção orgânica/ecológica, evidencia-se, a partir do Gráfico 4, que, de forma unânime, a “Busca de mercado para a venda da produção” tem sido a principal contribuição oferecida. A alternativa destacada na opinião de 80% dos respondentes refere-se à “Organização da produção dos cooperados”, a qual está estritamente relacionada à primeira, pois a saúde financeira da cooperativa depende desses dois fatores destacados.

Gráfico 4 – PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DAS COOPERATIVAS PARA INCENTIVAR OS AGRICULTORES A INICIAR OU MANTER A PRODUÇÃO ORGÂNICA/ECOLÓGICA



Fonte: Autoria própria.

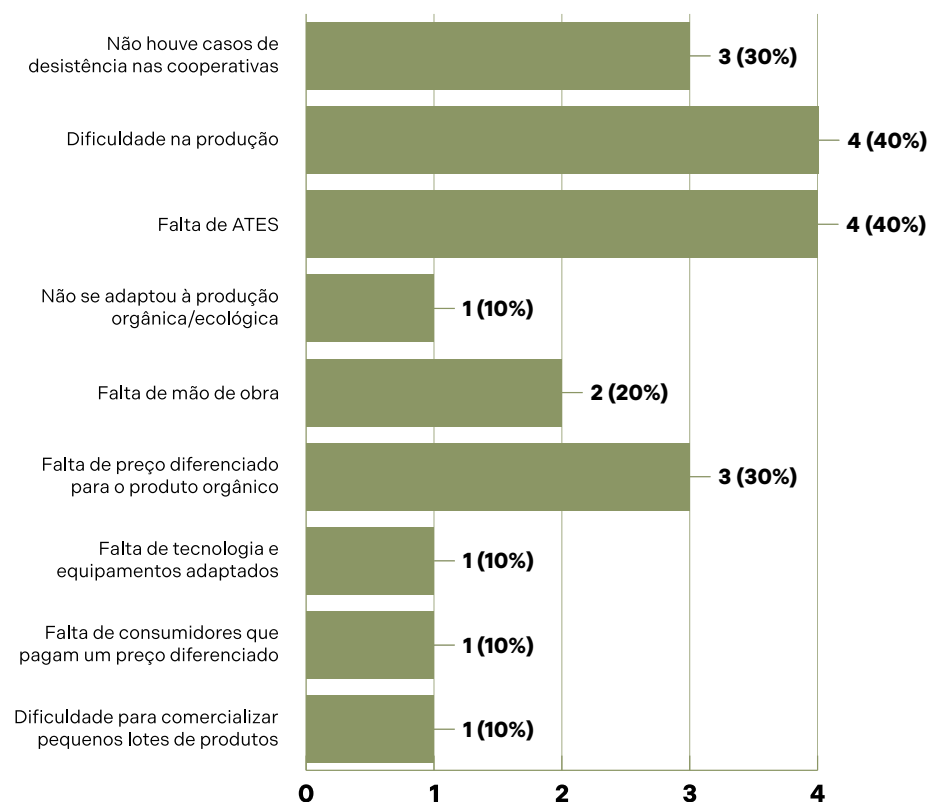
Na sequência, com 40% na opinião dos respondentes, está a “Aquisição de máquinas e equipamentos para agregação de valor”. A “Prestação de ATEs⁵ voltada para a agroecologia” foi apontada por 30% dos participantes. Já a “Elaboração de projetos voltados aos agricultores com certificação orgânica/ecológica” foi definida por 20% dos entrevistados. Citado por 10% dos respondentes, encontra-se o “Retorno para

⁵ ATEs: Assistência Técnica, Social e Ambiental.

as comunidades (investimentos nos centros comunitários - prêmio Fair Trade)”. Por fim, para um dos produtores “A cooperativa não tem incentivado a produção orgânica/ecológica”.

No que se refere aos motivos (máximo de três alternativas) que levam os agricultores assentados cooperados a desistirem do processo de certificação orgânica, retornando à agricultura convencional, destacam-se as evidenciadas no Gráfico 5.

Gráfico 5 – MOTIVOS QUE LEVAM OS AGRICULTORES A DESISTIREM DO PROCESSO DE PRODUÇÃO ORGÂNICA



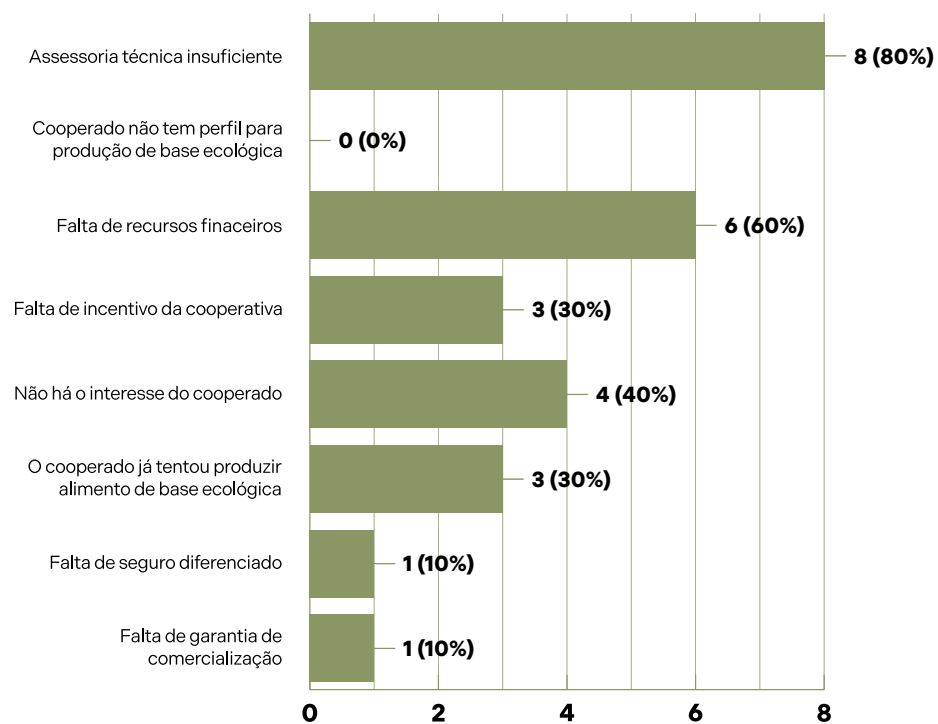
Fonte: Autoria própria.

Como se pode observar, as duas alternativas mais citadas pelos respondentes referem-se à “Dificuldade na produção” e à “Falta de ATEs”, ambas com 40%. Por essa lógica, infere-se que essas duas alternativas são intrinsecamente dependentes, pois a dificuldade na produção, tendo como causa diversos fatores, pode ser resolvida ou

minimizada pela presença da ATES. Da mesma forma, a presença da ATES, por meio da assistência ao produtor, auxilia o agricultor na organização da produção.

Outro motivo de desistência refere-se à falta de pagamento diferenciado pelo produto orgânico, com 30% das respostas. Ademais, a “Falta de mão de obra” é citada por 20% dos respondentes como uma razão para a desistência do processo de produção orgânica. Por fim, com 10% das indicações, aparecem as situações em que: o agricultor não se adaptou à produção orgânica; há falta de tecnologia e equipamentos adaptados; há falta de consumidores que pagam um preço diferenciado; e há dificuldade para comercializar pequenos lotes do produto. Pode-se aduzir que a situação mencionada no Gráfico 5 interfere no aspecto motivacional da decisão de muitos associados em não iniciarem o processo de certificação orgânica (Gráfico 6).

Gráfico 6 – MOTIVOS QUE LEVAM OS ASSENTADOS COOPERADOS A NÃO INICIAREM O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO ORGÂNICA



Fonte: Autoria própria.

Assim, para oito das dez cooperativas, a assistência técnica insuficiente (quando não inexistente) é o principal motivo da não adesão de assentados ao processo de certificação orgânica. Uma alternativa defendida na opinião de 60% dos respondentes é a falta de recursos financeiros. O desinteresse por parte do assentado, por sua vez, foi apontado por quatro entrevistados, e a falta de incentivo da cooperativa, por três. Ainda, a falta de seguro diferenciado e a ausência de garantia da comercialização foram motivações lembradas por 10% dos respondentes.

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

Este estudo evidencia a análise da atuação das cooperativas de assentados da Reforma Agrária do Paraná voltada à produção e comercialização de produtos orgânicos ou de base ecológica de assentados cooperados. No mesmo trilha, também foram analisados os circuitos de comercialização e a venda em programas institucionais (PAA e PNAE) utilizados por essas cooperativas.

Consoante aos resultados trazidos pela pesquisa, observou-se que, no âmbito da produção orgânica/ecológica produzida nos assentamentos, oito das dez cooperativas pesquisadas possuem em seus quadros um número pequeno de associados com certificação orgânica ou em processo de certificação. Apenas as cooperativas Terra Livre (Lapa) e Copavi (Paranacity) são compostas em sua totalidade por associados com certificação ou em processo de certificação orgânica, em razão de exigência prevista em seus estatutos.

Percebe-se, da especificidade das duas cooperativas destacadas, que ao estabelecerem certas condições para fazer parte de seu quadro associativo, a cooperativa Terra Livre busca aqueles agricultores que possuem efetivamente o perfil ou o interesse em atuar nesse modelo de agricultura. No caso da Copavi, por ser uma cooperativa formada a partir de um assentamento coletivo, os associados já sabiam das condições estabelecidas *a priori*. Com isso, essas entidades priorizam um mercado diferenciado, com a possibilidade de auferir um valor agregado a seus produtos, direcionados a um público específico.

Nota-se, porém, que nas outras cooperativas pesquisadas, nas quais há assentados orgânicos e convencionais no quadro associativo, o percentual de agricultores orgânicos é pequeno em relação aos agricultores convencionais. Dessa forma, presume-se que nessas cooperativas não foram priorizadas a sensibilização, a formação e a capacitação de agricultores voltados à agricultura orgânica ou de base ecológica, o que resulta em percentuais de produção e

comercialização de orgânicos/ecológicos bem menores do que os dos produtos convencionais.

Seguramente, esse cenário seria diferente se fosse oportunizada uma assistência técnica permanente, com técnicos especialistas na produção de base ecológica, fato ocorrido em diversas experiências exitosas realizadas em comunidades de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária.

Entre os diferentes circuitos de comercialização, verificou-se que o circuito médio (regional) é o mais utilizado pelas cooperativas, tanto por aquelas que adicionam valor agregado à matéria-prima quanto por aquelas que comercializam produtos in natura, em especial oleícolas e frutas. Isso ocorre porque as cooperativas estão localizadas em municípios pequenos, os quais não absorvem grande quantidade da produção. Por essa lógica, a maior parte da comercialização é realizada em municípios com maior densidade demográfica, ou seja, no âmbito regional. Da mesma forma, as cooperativas que vendem produtos in natura realizam a comercialização no âmbito regional, tanto para programas institucionais, como o PNAE Estadual e Municipal, como para o mercado em geral.

Excetuam-se da venda majoritária no circuito regional as cooperativas Copavi e Copermate, com atuação diferenciada em relação às outras, destinando mais de 80% de seus produtos orgânicos em circuitos longos, alcançando, no caso da Copermate, mercados nos Estados Unidos (EUA) e na Europa.

Assim, com exceção das cooperativas Terra Livre e Copavi, que produzem na totalidade alimentos orgânicos/ecológicos, e da Copermate (em referência à exportação orgânica em circuito longo), a produção de base ecológica é incipiente em relação à produção convencional comercializada pelas cooperativas nos diversos circuitos de comercialização.

Pelos dados analisados, infere-se que as cooperativas vislumbram o mercado institucional por este dar prioridade para as entidades da agricultura familiar e da Reforma Agrária, além de garantir a compra dos produtos por um período firmado em contrato. Por outro lado, o mercado convencional é disputado por agricultores em geral, com aumento da oferta e pressão para redução de preços.

Como principal contribuição aos associados, tem-se a “Busca de mercado para a venda da produção”, elemento essencial para que iniciem ou mantenham a produção orgânica/ecológica. A organização da produção dos cooperados é outro fator estritamente relacionado ao mercado, uma vez que dele depende a saúde financeira das cooperativas.

A respeito da produção orgânica, a falta de recursos financeiros para manter uma assistência técnica especializada foi a principal dificuldade apontada pelos gestores. Devido a essa premissa, há agricultores que não iniciaram o processo de produção orgânica/ecológica por receio de não haver suporte técnico em momento de necessidade.

Por fim, as informações produzidas podem projetar novos estudos, sobretudo em proposições voltadas ao cooperativismo, com foco na organização da produção e na potencial comercialização dos produtos, visando ao fortalecimento do público assentado da Reforma Agrária e de suas entidades representativas.

REFERÊNCIAS

ALVES, R. L.; LIMA, J. F. de. Cooperativismo agropecuário e o crédito do Brasil do agronegócio. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Rural**, [s. l.], v. 14, n. 2. p. 558-587, jan. 2018.

ANCELES, P. E. S. **Sociedade cooperativa de produção agropecuária**: estudo dos ganhos indiretos dos cooperados. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portal da Transparência do Governo Federal**: Consulta de Convênios e Acordos. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/convenios/consulta>. Acesso em: 20 jan. 2019.

DAL RI, N. M.; VIEITEZ, C. G. A educação do Movimento dos Sem-Terra: Instituto de Educação Josué de Castro. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1379-1402, 2004.

DAROLT, R. M.; LAMINE, C.; BRANDENBURG, A. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, jun. 2013.

FERRAZ, L. Z. T.; REZENDE, A. J. As características dos cooperados como determinantes da percepção da cocriação de valor. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Rural**, [s. l.], v. 15, n. 5, p. 57-77, set./dez. 2019.

MARCONI, A. M.; LAKATOS, M. E. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

NOJIMA, D. As cooperativas agrícolas e o desenvolvimento econômico dos municípios paranaenses: conjecturas a partir do IDHM. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 37, n. 130, p. 45-62, jan./jun. 2016.

PELEGRI, D. F.; SHIKI, S. SHIKI, S. F. N. Uma abordagem teórica sobre cooperativismo e associativismo no Brasil. **Revista Eletrônica de Extensão**, Florianópolis, v. 12, n. 19, p. 70-85, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/extensio/article/view/1807-0221.2015v-12n19p70>. Acesso em: 22 jan. 2019.

PINTO, C. B. A. Desenvolvimento local: a comunidade como coparticipante. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 165-175, jul./dez. 2014.

SANDER, A. J.; CUNHA, R. C. Atores sociais e campo organizacional: estratégias discursivas e de mobilização de recursos na construção do complexo avícola na Cooperativa Agroindustrial Copagril. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 189-221, 2013.

SARANDÓN, S. J.; FLORES, C. C. La agroecología: un paradigma emergente para el logro de un desarrollo rural sustentable. In: HERNÁNDEZ, V. et al. **La agroecología en Argentina y en Francia**: miradas cruzadas. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2014. p. 53-70.

SILVA, C. M. V.; SCHULTZ, G. Acesso a mercados e gestão de cooperativas da agricultura familiar no Brasil. **Revista Espacios**, [s. l.], v. 38, n. 44, p. 23-39, 2017.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA GESTOR/DIRIGENTE DA COOPERATIVA

Questionário para Gestor de Cooperativa

1. Cargo/função do respondente (entrevistado) na Cooperativa:

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Presidente
- ☐ Diretor
- ☐ Outro:

2. Nome da Cooperativa

3. Município

4. Quantos agricultores assentados são associados a esta cooperativa?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Até 50 agricultores assentados
- ☐ De 51 a 100 agricultores assentados
- ☐ 101 a 150 agricultores assentados
- ☐ 151 a 200 agricultores assentados
- ☐ 201 a 250 agricultores assentados
- ☐ 251 a 300 agricultores assentados
- ☐ Mais que 300 agricultores assentados

5. Dos agricultores assentados associados à cooperativa, computados na questão 4 supra, quantos possuem certificação orgânica (ecológica)?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Nenhum agricultor orgânico/ecológico
- ☐ De 5 a 10 agricultores orgânicos/ecológicos
- ☐ De 11 a 20 agricultores orgânicos/ecológicos
- ☐ De 21 a 30 agricultores orgânicos/ecológicos
- ☐ De 31 a 40 agricultores orgânicos/ecológicos
- ☐ De 41 a 50 agricultores orgânicos/ecológicos
- ☐ Acima de 50 agricultores orgânicos/ecológicos

6. Dos agricultores assentados associados à cooperativa, computados na questão 4 supra, quantos estão em processo de transição para a agricultura orgânica (ecológica)?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Nenhum agricultor em processo de transição para a agricultura orgânica/ecológica
- ☐ De 5 a 10 agricultores em processo de transição para a agricultura orgânica/ecológica
- ☐ De 11 a 20 agricultores em processo de transição para a agricultura orgânica/ecológica
- ☐ De 21 a 30 agricultores em processo de transição para a agricultura orgânica/ecológica
- ☐ De 31 a 40 agricultores em processo de transição para a agricultura orgânica/ecológica
- ☐ De 41 a 50 agricultores em processo de transição para a agricultura orgânica/ecológica
- ☐ Acima de 50 agricultores em processo de transição para a agricultura orgânica/ecológica

7. Do total comercializado pela cooperativa, qual o percentual de venda dos produtos orgânicos em relação aos produtos convencionais?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ até 10%
- ☐ de 10 a 20%
- ☐ de 20 a 30%
- ☐ de 30 a 40%
- ☐ de 40 a 50%
- ☐ de 50 a 60%
- ☐ de 60 a 70%
- ☐ de 70 a 80%
- ☐ maior que 80%

8. Dos PRODUTOS ORGÂNICOS comercializados pela cooperativa, qual a porcentagem destinada aos seguintes circuitos de comercialização?
Marque todas que se aplicam.

	até 10%	11% a 20%	21% a 40%	41% a 60%	61% a 80%	mais que 80%
Circuito curto (venda no município ou em município vizinho)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Circuito médio (regional-venda na mesorregião da cooperativa?)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Circuito longo (Intra-regional-venda na macrorregião, inclusive em outros estados e países)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

9. Dos PRODUTOS CONVENCIONAIS comercializados pela cooperativa, qual a porcentagem destinada aos seguintes circuitos de comercialização:
Marque todas que se aplicam.

	até 10%	11% a 20%	21% a 40%	41% a 60%	61% a 80%	mais que 80%
Circuito curto (venda no município ou em município vizinho)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Circuito médio (regional-venda na mesorregião da cooperativa?)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Circuito longo (Intra-regional-venda na macrorregião, inclusive em outros estados e países)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

10. A cooperativa comercializa produtos por meio de programas institucionais/governamentais (ex: Programa de Aquisição de alimentos - PAA, Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE ou outros programas institucionais)?
Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim
☐ Não

11. Informe o percentual do total da produção comercializada pela cooperativa destinados aos seguintes locais:
Marque todas que se aplicam.

	Não tem produto comer- cializado	Até 10%	De 11% a 20%	De 21% a 40%	De 41% a 60%	De 61% a 80%	Mais que 80%
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
PNAE Municipal	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
PNAE Estadual	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Outros programas institucionais	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Outros lugares (mercados, restaurantes, entrega nas casas, sacolas, feiras livres etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

12. Informe o percentual da PRODUÇÃO ORGÂNICA comercializada pela cooperativa que são destinados aos seguintes locais:
Marque todas que se aplicam.

	Não tem produto comer- cializado	Até 10%	De 11% a 20%	De 21% a 40%	De 41% a 60%	De 61% a 80%	Mais que 80%
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
PNAE Municipal	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
PNAE Estadual	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Outros lugares (mercados, res- taurantes, entrega nas casas, sacolas, feiras livres etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Outros programas institucionais	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

13. Nesta cooperativa, marque até 3 (três) principais motivos que levam os agricultores assentados, associados, que possuem a certificação orgânica (ecológica) a permanecerem neste tipo de manejo agrícola.
Marque todas que se aplicam.

- ☐ aumento de renda
- ☐ saúde da família
- ☐ melhor preço de venda
- ☐ menor custo de produção
- ☐ produção de alimentos sem agrotóxicos
- ☐ evita contaminação do meio ambiente
- ☐ Outro:

14. No processo de transição, marque até 2 (duas) principais dificuldades enfrentadas pelos produtores para produzirem alimentos orgânicos (ecológicos).

Marque todas que se aplicam.

- ☐ a não utilização de insumos convencionais (proibidos)
- ☐ o receio de ter uma menor produção que o convencional
- ☐ o receio de produzir alimento que não seja do "padrão de mercado"
- ☐ a falta de assistência técnica em momento de precisão
- ☐ Outro:

15. Marque até 3 (três) principais contribuições que a sua cooperativa tem prestado aos produtores assentados, de forma a incentivá-los a iniciar e manter a produção orgânica (ecológica)?

Marque todas que se aplicam.

- ☐ prestação de ATES voltada para a agroecologia
- ☐ aquisição de maquinários e equipamentos para a agregação de valor
- ☐ busca de mercado para a venda da produção
- ☐ elaboração de projetos voltados aos agricultores com certificação orgânica
- ☐ organização da produção dos cooperados
- ☐ a cooperativa não tem incentivado a produção orgânica (ecológica)
- ☐ Outro:

16. No âmbito da cooperativa, marque até 3 (três) motivos que levam agricultor(es) assentado(s) cooperado(s) que possuía(m) a certificação orgânica a desistirem do processo de certificação, retornado para o sistema convencional.

Marque todas que se aplicam.

- ☐ não houve casos de desistência
- ☐ dificuldade na produção
- ☐ falta de ATES
- ☐ não se adaptou à produção orgânica (ecológica)
- ☐ falta de mão-de-obra
- ☐ falta de preço para o produto orgânico (o mercado paga o produto orgânico igual ao produto convencional)
- ☐ não sabe responder

17. No âmbito da cooperativa, marque até 3 (três) motivos que levam agricultor(es) assentado(s) cooperado(s) a não iniciarem o processo de certificação orgânica.

Marque todas que se aplicam.

- ☐ assessoria técnica insuficiente
- ☐ cooperado não tem perfil para produção de base ecológica
- ☐ falta de recursos financeiros
- ☐ falta de incentivo da cooperativa
- ☐ não há o interesse do cooperado
- ☐ o cooperado já tentou produzir alimento de base ecológica e desistiu
- ☐ não sabe responder
- ☐ Outro:



**UMA ANÁLISE DOS
ELEMENTOS QUE
DETERMINAM OS
PREÇOS DAS TERRAS
RURAIS NA REGIÃO
CENTRO-OESTE DO
ESTADO DO PARANÁ**

CLAUDINEI CHALITO DA SILVA
SIMONE APARECIDA POLLI

1 INTRODUÇÃO

Os preços das terras rurais são estudados há décadas, senão séculos, e geram intensa dedicação de estudos. Por muito tempo, eles foram explicados com base na teoria da renda. Esta teoria teve as primeiras contribuições no campo da ciência econômica entre 1650 e 1810 (Almeida; Monte-Mór, 2017). No entanto, a partir de meados da década de 1950, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa, os preços das terras passaram a se mostrar muito acima do que a renda da terra explicava (Telles; Reydon; Fernandes, 2018).

A terra é uma mercadoria fortemente demandada pelo setor empresarial como uma condição necessária para a produção de *commodities* agrícolas e minerais, requeridas pelo mercado internacional. Ela se comporta como um ativo financeiro e tem seu preço determinado unicamente pelo mercado. Ocorre que a terra, considerada um recurso natural limitado desde o período dos economistas clássicos, no século XVIII, vem também acompanhada do monopólio por uma classe (Moreira, 1995). Assim, esse monopólio faz com que o preço das terras seja determinado no mercado, entre vendedor e comprador (Plata, 2006).

A determinação dos preços e a dinâmica do mercado de terras, controladas principalmente pelo mercado, reforçam a necessidade do tema da sua regulação, bem como o estudo e conhecimento de seu funcionamento. A normatização do uso da terra no Brasil sempre foi deficiente e nunca foi capaz de regularizar a propriedade da terra e também o seu uso (Reydon; Fernandes; Telles, 2015). Os autores associam essa falta de regulação a diversos problemas históricos que ocorrem no Brasil desde a colonização, como a especulação e os desmatamentos. Esses problemas, associados à falta de vontade política e de capacidade institucional, geram a incapacidade de erradicar a pobreza e de efetivar as ações da Reforma Agrária (Reydon; Fernandes; Telles, 2015).

A compreensão do comportamento dos preços das terras é uma etapa importante para criar ferramentas estatais de regulação e controle social do mercado de terras. Uma boa base de dados do mercado de terras, acompanhada de uma análise dos preços, tem enorme importância para a elaboração e implementação de políticas públicas. Santos (2017) chama a atenção para a importância do planejamento das atividades rurais, tanto para o serviço público como para a iniciativa privada, para o conhecimento do custo de produção representado pela terra. Os preços de referência têm enorme importância nesse cenário, já que há dificuldade de obter dados sobre os preços das terras.

O Incra é um dos órgãos públicos que anualmente divulga a planilha de preços oficiais de referência das terras rurais. Até o ano de 2014, o Incra elaborava anualmente a Planilha de Preços de Referência (PPR). Naquele ano, foi publicada a Norma de Execução do Incra nº 112/2014, que aprovou o Módulo V do *Manual de obtenção de terras e perícia judicial*. Essa norma determinou que, além da planilha, deveria ser elaborado um relatório de análise da referida PPR, o qual foi denominado Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT). A normatização tem abrangência nacional, mas a elaboração do conjunto RAMT/PPR é de responsabilidade de cada Superintendência Regional, localizada nos estados da federação.

Além do RAMT, essa norma também definiu os critérios para as delimitações geográficas, as quais passaram a ser utilizadas a partir de 2016. Essas delimitações são específicas do Incra, partindo de critérios próprios dispostos nos normativos. Ademais, diferenciam-se das mesorregiões estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou de outras delimitações semelhantes. Essas delimitações são denominadas de Mercados Regionais de Terras (MRT).

Nesse sentido, o Paraná, estado onde foi aplicado o presente estudo, é um dos maiores produtores agrícolas e um dos mercados de terras mais dinâmicos do Brasil. Isso reforça a importância desse estado, nas estatísticas nacionais, no setor da economia do agronegócio. Sob essa perspectiva, o Paraná é um estado com um forte agronegócio, no entanto, internamente, também apresenta grandes diferenças inter-regionais em relação à qualidade dos solos; à infraestrutura, como vias e acessos; ao desenvolvimento social e econômicos; às cadeias produtivas; e ao histórico de colonização. Esses aspectos colaboram para a diferenciação na demanda pela terra, bem como na diferença entre os preços. Ao mesmo tempo que o agronegócio do estado se comporta como grande exportador das *commodities* internacionais, o serviço público necessita atuar com fortes políticas públicas para equacionar problemas sociais gerados pela questão agrária excludente e concentradora.

Diante desse cenário, a presente pesquisa busca confrontar algumas variáveis que poderão influenciar nos preços das terras rurais. Para tanto, os dados utilizados são provenientes de duas pesquisas da Superintendência Regional do Incra do Paraná, ocorridas nos anos de 2017 e 2018. A delimitação geográfica estudada foi caracterizada no trecho Caracterização da área de estudo.

Para a análise, as variáveis consideradas foram: a distância dos imóveis, a dimensão dos imóveis e a qualidade agrônômica. A respeito da primeira variável, foram analisados apenas os acessos por meio de estrada de chão. Optou-se por confrontar apenas essa extensão, e não

aquela até os centros urbanos — sedes dos municípios ou centros urbanos mais próximos —, tendo em vista que as observações empíricas mostraram que os acessos pavimentados apresentam pouca influência sobre os preços.

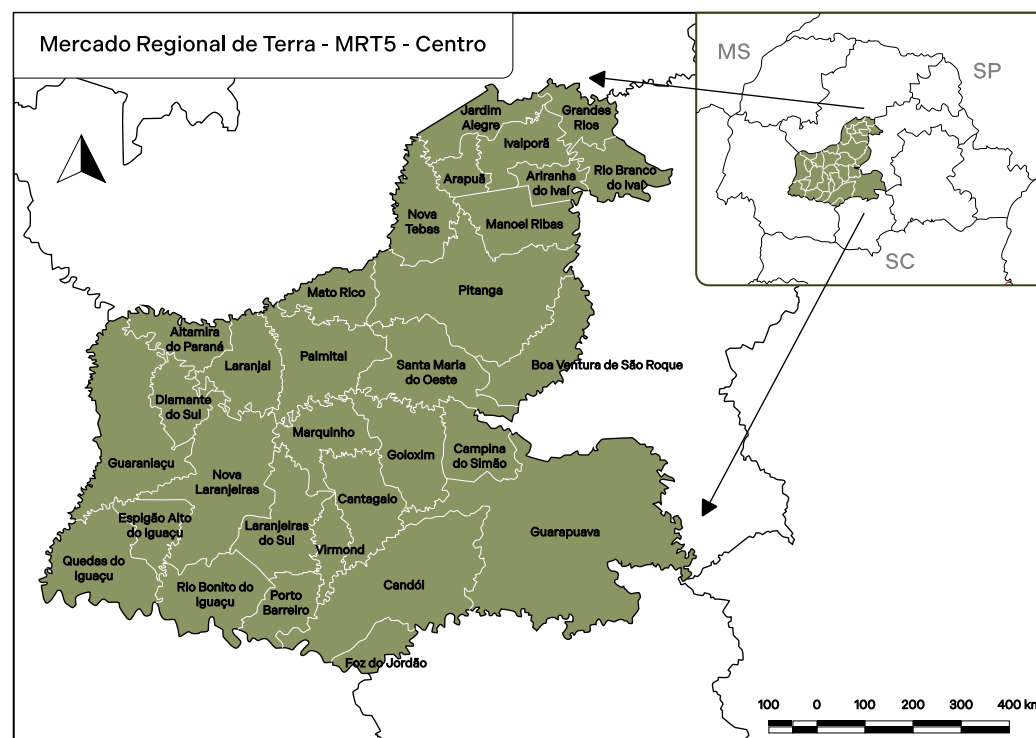
É sabido que muitas variáveis explicam os preços; no entanto, o desafio é identificar quais são elas, bem como qual a interferência que cada uma tem na precificação. Assim, não se pretende, de forma alguma, justificar os preços apenas com as variáveis analisadas. O objetivo deste estudo é testar e analisar a influência das variáveis distância, tamanho e qualidade agrônômica dos imóveis na determinação dos preços das terras rurais em uma das regiões mais dinâmicas do estado do Paraná.

O Referencial teórico trata da revisão de literatura e da discussão, que busca embasar o caminho por onde passa o debate do tema. Segue-se a Metodologia, que descreve o tipo de pesquisa e a abordagem que será dada para a discussão, bem como o método estatístico de análise das variáveis. No trecho seguinte, são apresentados os Resultados e discussões e, posteriormente, as Conclusões e recomendações do estudo. Por fim, o último item apresenta as referências utilizadas neste capítulo.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A delimitação geográfica adotada para estudo é o MRT 5 – Centro (Mapa 1). Esse MRT abrange as duas mesorregiões Oeste e Sudoeste, segundo a classificação do IBGE. Essa delimitação é formada por 31 municípios, conforme detalhado na Mapa 1. Desses municípios, 20 pertencem à mesorregião Centro-Sul Paranaense; 8 à Norte Central; 2 à Oeste Paranaense; e 1 à Centro Ocidental.

Mapa 1 – MUNICÍPIOS DO MERCADO REGIONAL DE TERRAS MRT 5 – CENTRO



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Incra (2017).

Nota: Elaborado a partir da Figura 1 do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT): Mercados Regionais de Terras (MRT) do Paraná, que apresenta a divisão oficial do estado em 8 mercados regionais de terras.

A escolha dessa porção geográfica se deu devido às suas grandes diferenças sociais internas, como: concentração de projetos de assentamento de Reforma Agrária, agricultura familiar e grandes propriedades; as diferenças naturais representadas pela tipologias **lavourea e pastagem**, marcadas por grandes diferenças nas qualidades agronômicas dos imóveis rurais; além das diferenças e do contraste na infraestrutura, representada pelas boas estradas de rodagem, estruturas de estocagem e centros de comercialização, em oposição aos municípios com grande carência desses recursos. Esses contrastes possibilitam analisar esses elementos como determinantes nos preços das terras. A escolha também se deu em virtude de a amostra de dados ter se mostrado consistente. Além disso, a área foi delimitada por apresentar maior valorização de terras rurais e elevada dinamicidade do mercado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As terras rurais representam um dos insumos mais importantes na aplicação de políticas públicas, seja no meio rural ou urbano. Dentre as principais políticas públicas no meio rural estão a Reforma Agrária, o crédito fundiário e demais políticas voltadas à distribuição mais equitativa da renda e à segurança alimentar e nutricional. Para o meio urbano, a terra influencia principalmente nas moradias e demais políticas vinculadas à mobilidade urbana.

A questão agrária brasileira tem sua origem na colonização, e os mecanismos de regulação sempre se mostraram ausentes (Reydon; Fernandes; Telles, 2015). Segundo os autores, ela esteve sempre ligada à concentração fundiária, aos conflitos sociais, ao êxodo rural, à exclusão e à pobreza, à especulação imobiliária, ao desmatamento na Amazônia e outros ecossistemas vulneráveis.

A terra é uma propriedade relativa, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, [2016]). Os artigos 180 a 191 da Constituição Federal determinam que pode ser exercida a propriedade da terra, contudo, desde que cumpra sua função social. No entanto, ela também é uma mercadoria, logo, pode ser comercializada, alugada ou cedida para utilizações diversas a preço de mercado. Entretanto, no contexto histórico, nem sempre foi assim.

A partir do momento em que a terra foi desvinculada da propriedade feudal e ocorreu a centralização do poder nas mãos do rei, ela passou a ser considerada uma mercadoria (Moreira, 1995). Conforme o autor, esse período ocorreu em um momento de transição, o qual compreendeu as revoluções burguesas europeias. No Brasil, por sua vez, esse processo ocorreu mais tarde, após a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras de 1850 (Silva, 2008).

Nesse sentido, grande parte dos estudos sobre os determinantes dos preços das terras teve na teoria da renda sua principal base interpretativa. Segundo Deák (2001), o surgimento dessa teoria coincide com a decadência das monarquias absolutistas e do feudalismo, bem como com o fortalecimento da burguesia.

Desse modo, a teoria da renda começou a ser formulada ainda no século XVII, pelos escritos dos mercantilistas e fisiocratas (Telles; Reydon; Fernandes, 2018). Segundo esses autores, essa teoria prossegue com os pensadores clássicos dos séculos XVIII e XIX, especialmente Smith, Malthus, Ricardo e, mais tarde, Marx. Telles, Reydon e Fernandes (2018, p. 527) complementam que, para os autores clássicos, “[...] a terra teria seu preço atrelado à renda auferida pelo proprietário em um determinado período de tempo”.

Por essa lógica, a teoria da renda evoluiu por décadas, ou ainda, por mais de um século. Smith negou que a terra fosse a fonte de toda a riqueza e acrescentou a visão de “[...] monopólio de classe sobre a terra” (Deák, 2001, p. 61); por sua vez, Malthus propôs a teoria da **Lei da População**, tendo em vista a terra como um recurso natural limitado, bem como a previsão da escassez de alimentos (Telles; Reydon; Fernandes, 2018); por outro lado, Ricardo preocupava-se com o comportamento das taxas de juros e com o preço regulador dos cereais (Telles; Reydon; Fernandes, 2018), logo, propôs a teoria da renda diferencial (Paulani, 2016); por fim, Mill destacava que os preços agrícolas permaneceriam no seu **valor natural** ou então entrariam em situação de **monopólio ou escassez** (Telles; Reydon; Fernandes, 2018).

Sendo assim, os pensadores clássicos concluíram que o preço da terra era determinado pela renda gerada pela atividade agrícola (Telles; Reydon; Fernandes, 2018). Os autores prosseguem afirmando que os clássicos acrescentaram que, se algumas melhorias fossem feitas no solo, melhoraria também o rendimento da terra, sobretudo em relação à fertilidade e à distância até os centros consumidores. Ainda sobre os preços, Malthus previu o aumento da produção de alimentos ao aplicar capital e trabalho na terra já em produção, o que traria o que denominou de “retorno decrescente”.

Sobre a teoria da renda, Marx ofereceu enorme contribuição, aceitando parte das manifestações de seus antecessores, mas aperfeiçoando enormemente esses estudos, sobretudo ao discordar de Ricardo e acrescentar ao conteúdo da renda fundiária a renda diferencial e a renda absoluta (Paulani, 2016). Conforme Paulani (2016), Marx refaz a leitura do que compõe a renda da terra, acrescentando o monopólio como determinante de grande parte dessa renda. Paulani (2016) menciona as tratativas de Marx a respeito dos diferenciais de produtividade, as quais ocorrem por meio daquelas melhorias incorporadas ao solo. Dessa forma, Marx conclui que “[...] o preço da terra é a ‘forma capitalizada’ de sua renda [...]” (Deák, 2001, p. 111).

Para os autores clássicos, a terra ocupava papel principal no processo de produção. Contudo, na dinâmica econômica, os estudos sobre a terra foram perdendo importância para a atividade industrial. Assim, várias das teorias dos pensadores clássicos passaram a ser negadas diante das novas práticas agrícolas e da recuperação e manutenção da fertilidade do solo (Telles; Reydon; Fernandes, 2018).

Por essa lógica, o pensamento neoclássico impõe fortes mudanças na visão em relação à terra. Para a teoria neoclássica, o fator **terra** perde importância dentro do processo de produção, sobretudo com os economistas norte-americanos (Telles; Reydon; Fernandes, 2018). Logo, a terra, na expectativa de ganhos futuros, passa a ser um ativo econômico ainda na primeira metade do século XX (Telles; Palludeto, 2015). Telles e Palludeto (2015) mencionam o componente especulativo em torno da utilização da terra pelos agentes econômicos, como reserva de valor. Para a teoria neoclássica, o preço das terras é determinado pela “[...] relação direta com os retornos econômicos das atividades produtivas” (Telles; Reydon; Fernandes, 2018, p. 535). Apesar dessa mudança na visão do componente terra dentro do processo produtivo, não há diferença em relação aos pensadores clássicos no que diz respeito aos preços das terras determinados pelos retornos econômicos das atividades produtivas (Telles; Reydon; Fernandes, 2018).

A partir da segunda metade do século XX, em meados da década de 1950, houve um abalo no relativo consenso entre as diversas abordagens teóricas obtidas, até então, sobre “[...] o preço da terra [ser] determinado pelos rendimentos que a mesma pode gerar àquele que dela faz uso” (Telles; Reydon; Fernandes, 2018, p. 536). Telles, Reydon e Fernandes (2018) citam o ocorrido de **paradoxo do preço da terra**. Nessa lógica, foi observado, nos Estados Unidos, a elevação dos preços das terras muito acima daquilo que os seus rendimentos pudessem justificar. Dessa forma, os autores afirmam que as teorias, aplicadas até

aquele momento para os determinantes dos preços das terras, se mostraram inadequadas, e sendo assim acrescentaram uma ampla gama de fatores a fim de determinar os preços das terras.

Dentre esses fatores, ou variáveis, mencionados estão “[...] elementos macroeconômicos – tais como a inflação, a taxa de juros –, os programas e políticas governamentais voltados ao setor agropecuário, a pressão exercida pelo processo de urbanização no mercado de terras rurais, entre outros” (Telles; Reydon; Fernandes, 2018, p. 537). Por essa lógica, Martinelli e Barros (2009), por exemplo, estudaram o comportamento de variáveis microeconômicas como determinantes dos preços das terras para a região canavieira de Pernambuco, para tanto, utilizaram mais de 15 variáveis, divididas em quantitativas, qualitativas, dicotômicas ou dummies, bem como a variável proxy.

Contemporaneamente, a partir dos anos 2000, Flexor e Leite (2017) chamam a terra de **ativo fundiário** e estabelecem a seguinte hipótese: a de que a demanda por *commodities* no mercado mundial requer maior quantidade de terras nos países produtores e exportadores, o que, por sua vez, impõe elevação dos preços desses ativos. Os autores mencionam também que há uma grande expansão de área de cultivo, atraídos pela demanda mundial, e que, se não fosse o desenvolvimento tecnológico, esse desenvolvimento seria ainda maior.

No entanto, de acordo com Flexor e Leite (2017), essa expansão ocorreu de maneira desigual, sendo maior em países em desenvolvimento, inclusive com declínio nos países industrializados. Para os autores, esse processo envolveu grandes aquisições de terras, no processo denominado *land grabbing* ou **estrangeirização** das terras. Um dos fatores que explicam a elevação dos preços das terras agrícolas nos países em desenvolvimento seria esse interesse global. Os autores mencionam ainda que há uma expansão concentrada na produção de poucos produtos, sendo significativo, para o Brasil, a soja, o milho e a cana-de-açúcar.

Por esse viés, Flexor e Leite (2017) chamam as últimas três décadas de **novo período**, o qual é caracterizado pela forte pressão na expansão da fronteira agrícola. Essa pressão, segundo os autores, é marcada pelos conflitos em terras indígenas; pelas questões ambientais, por exemplo, com a expansão do cultivo da soja para o Cerrado e região amazônica; pela compra de terra por estrangeiros; pela forte elevação dos preços das terras; pela tentativa de regulação das atividades do setor agrícola, sobretudo no Uruguai e na Argentina; assim como pela forte inserção internacional sobre ativos estratégicos, como água e minerais.

É no centro dessa complexidade que os estudos sobre os determinantes dos preços das terras adentraram. A terra passou por enorme transformação enquanto mercadoria e circulação de valor. Logo, surge a necessidade de mensurar algumas variáveis na determinação do seu preço. Portanto, neste estudo, para estruturar os dados e delimitar as áreas geográficas analisadas, foi adotada a metodologia do Incra. Esse instituto, até o ano de 2014, utilizava a delimitação geográfica das mesorregiões indicadas pelo IBGE. Entretanto, em 2014, foi estabelecida uma nova delimitação geográfica, determinada por meio do Módulo V do *Manual de obtenção de terras e perícia judicial*, aprovado pela Norma de Execução/Incra nº 112, de 12 de setembro de 2014.

3 METODOLOGIA

Os dados utilizados neste estudo de caso são provenientes da Superintendência Regional do Incra no estado do Paraná. As duas pesquisas realizadas pela unidade regional — a primeira durante o segundo semestre de 2016, com publicação no ano de 2017, e a segunda no segundo semestre de 2018 — abrangeram todo o estado, de acordo com a delimitação geográfica estabelecida pelo Incra: o MRT. Esses dados são provenientes dos imóveis rurais em oferta e dos imóveis rurais transacionados (vendidos) nos últimos seis meses da pesquisa. Sendo assim, optou-se por analisar um MRT mais dinâmico e cujos dados são mais consistentes, como tratado na Introdução deste capítulo.

Após a coleta dos dados em campo, ocorreram duas adequações, referentes aos negócios realizados com pagamentos a prazo e aos dados de imóveis ofertados. Os dados de pagamentos a prazo foram convertidos para o valor presente, por meio da aplicação de uma taxa de 6,5% ao ano, a qual se refere à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) do período. Essa conversão é necessária, pois os valores que serão pagos no decorrer do tempo sofrem diferenças e necessitam de correção pela inflação.

A elasticidade, segundo o Módulo V do *Manual de obtenção de terras e perícia judicial*, “[...] representa o percentual da diferença entre o provável valor real de venda e aquele estabelecido pelo vendedor no início da negociação” (Incra, 2014, p. 17). Logo, para os imóveis em oferta, não foram adotados os valores em oferta, mas sim 90% do valor ofertado. Assim, foi aplicado o fator de elasticidade de 0,9 para comparação com os imóveis transacionados (vendidos), que tiveram fator 1,0. Esse procedimento foi executado no programa Calc do LibreOffice para cada uma das amostras e resultou nas amostras das Tabelas 1 e 2, presentes no Capítulo 1.

A planilha geral de pesquisa de 2017 para o MRT – 5 Centro, contemplando os dados das variáveis analisadas, consta na Tabela 1.

Tabela 1 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 (CENTRO) PARA A PESQUISA DO ANO DE 2017

(continua)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN / hectare (R\$) (1)	Tipologia Nível 1(2)	Nota agrônômica (NA) (3)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
1	Marquinho	55,6600	7,000	R\$ 8.703,45	Exploração Mista	0,239	OF	Emater
2	Pitanga	108,9000	35,000	R\$ 9.316,50	Pecuária	0,262	OF	Imobiliária
3	Palmital	222,6400	17,000	R\$ 11.604,46	Pecuária	0,286	NR	Imobiliária
4	Marquinho	41,1400	15,000	R\$ 6.598,62	Pecuária	0,290	NR	Emater
5	Nova Tebas	871,2000	10,000	R\$ 13.579,06	Pecuária	0,293	OF	Imobiliária

Tabela 1 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 (CENTRO)
PARA A PESQUISA DO ANO DE 2017

(continuação)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN / hectare (R\$) (1)	Tipologia Nível 1(2)	Nota agronômica (NA) (3)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
6	Nova Tebas	416,2400	10,000	R\$ 11.722,68	Pecuária	0,294	OF	Imobiliária
7	Santa Maria do Oeste	125,8400	8,000	R\$ 11.998,50	Pecuária	0,294	OF	Imobiliária
8	Diamante do Sul	290,4000	15,000	R\$ 12.569,86	Pecuária	0,294	OF	Imobiliária
9	Nova Laranjeiras	549,3400	22,000	R\$ 9.505,34	Pecuária	0,302	OF	Imobiliária
10	Pitanga	16,9400	23,000	R\$ 15.407,32	Pecuária	0,311	OF	Imobiliária
11	Guaraniaçu	96,8000	10,000	R\$ 10.444,14	Pecuária	0,311	OF	Imobiliária
12	Pitanga	26,6200	8,000	R\$ 10.127,65	Exploração Mista	0,312	OF	Imobiliária
13	Foz do Jordão	62,9200	12,000	R\$ 25.029,96	Exploração Mista	0,315	NR	Proprietário comprador
14	Nova Laranjeiras	157,3000	0,000	R\$ 13.377,64	Pecuária	0,318	NR	Imobiliária
15	Nova Laranjeiras	1076,9000	16,000	R\$ 12.509,39	Pecuária	0,330	NR	Imobiliária
16	Grandes Rios	21,7800	1,500	R\$ 15.666,21	Pecuária	0,336	OF	Câmara Municipal
17	Palmital	539,6600	18,000	R\$ 11.881,68	Pecuária	0,338	OF	Imobiliária
18	Marquinho	544,5000	14,000	R\$ 9.165,86	Pecuária	0,343	OF	Emater
19	Nova Laranjeiras	663,0800	10,000	R\$ 10.184,29	Pecuária	0,344	OF	Imobiliária
20	Laranjeira do Sul	145,2000	18,000	R\$ 22.854,29	Exploração Mista	0,344	OF	Imobiliária

Tabela 1 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 (CENTRO)
PARA A PESQUISA DO ANO DE 2017

(continuação)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN / hectare (R\$)(1)	Tipologia Nível 1(2)	Nota agronômica (NA) (3)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
21	Marquinho	38,7200	0,000	R\$ 8.987,60	Pecuária	0,346	OF	Emater
22	Foz do Jordão	19,3600	15,000	R\$ 28.070,89	Agricultura	0,350	NR	Imobiliária
23	Marquinho	36,3000	8,000	R\$ 8.780,99	Pecuária	0,353	OF	Emater
24	Marquinho	19,3600	4,000	R\$ 9.436,98	Exploração Mista	0,354	OF	Emater
25	Nova Tebas	188,7600	20,000	R\$ 11.998,50	Pecuária	0,360	OF	Imobiliária
26	Rio Branco do Ivaí	58,0800	15,000	R\$ 16.173,08	Pecuária	0,360	NR	Corretor Autônomo
27	Pitanga	159,7200	16,000	R\$ 13.577,38	Exploração Mista	0,360	OF	Corretor Autônomo
28	Nova Laranjeiras	568,7000	8,000	R\$ 11.881,68	Pecuária	0,363	OF	Imobiliária
29	Nova Tebas	363,0000	2,000	R\$ 11.998,50	Exploração Mista	0,371	OF	Imobiliária
30	Marquinho	70,1800	2,000	R\$ 15.666,21	Pecuária	0,371	OF	Emater
31	Palmital	871,2000	12,000	R\$ 13.579,06	Pecuária	0,372	OF	Imobiliária
32	Guaraniaçu	411,4000	9,000	R\$ 17.140,72	Pecuária	0,372	OF	Imobiliária
33	Laranjeira do Sul	96,8000	12,000	R\$ 13.925,52	Pecuária	0,387	OF	Imobiliária
34	Pitanga	108,9000	31,000	R\$ 16.053,17	Exploração Mista	0,388	NR	Imobiliária
35	Grandes Rios	205,7000	0,000	R\$ 20.568,86	Pecuária	0,394	OF	Câmara Municipal
36	Grandes Rios	242,0000	5,000	R\$ 20.568,86	Pecuária	0,398	OF	Câmara Municipal

Tabela 1 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 (CENTRO)
PARA A PESQUISA DO ANO DE 2017

(continuação)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN / hectare (R\$) (1)	Tipologia Nível 1(2)	Nota agronômica (NA) (3)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
37	Rio Branco do Ivaí	45,9800	6,000	R\$ 12.184,83	Exploração Mista	0,418	OF	Corretor Autônomo
38	Manoel Ribas	324,2800	20,000	R\$ 17.140,72	Exploração Mista	0,421	OF	Corretor Autônomo
39	Candói	30,9760	4,000	R\$ 13.229,25	Exploração Mista	0,434	OF	Imobiliária
40	Candói	43,5600	6,000	R\$ 17.406,90	Exploração Mista	0,444	OF	Imobiliária
41	Pitanga	258,9400	2,000	R\$ 32.267,09	Exploração Mista	0,446	NR	Corretor Autônomo
42	Candói	23,7160	16,000	R\$ 10.785,12	Exploração Mista	0,448	OF	Imobiliária
43	Nova Tebas	12,1000	3,000	R\$ 38.099,17	Exploração Mista	0,472	OF	Imobiliária
44	Laranjeira do Sul	31,4600	1,000	R\$ 18.745,90	Exploração Mista	0,482	OF	Imobiliária
45	Candói	16,9400	20,000	R\$ 16.735,54	Agricultura	0,490	OF	Imobiliária
46	Grandes Rios	53,2400	17,000	R\$ 18.007,14	Agricultura	0,495	OF	Corretor Autônomo
47	Pitanga	314,6000	6,000	R\$ 33.089,07	Exploração Mista	0,495	OF	Imobiliária
48	Laranjeira do Sul	27,8300	13,000	R\$ 18.790,06	Exploração Mista	0,495	OF	Imobiliária
49	Grandes Rios	31,4600	21,000	R\$ 18.372,82	Exploração Mista	0,505	OF	Câmara Municipal
50	Candói	99,2200	6,000	R\$ 47.191,01	Agricultura	0,510	OF	Imobiliária

Tabela 1 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 (CENTRO)
PARA A PESQUISA DO ANO DE 2017

(conclusão)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN / hectare (R\$) (1)	Tipologia Nível 1(2)	Nota agronômica (NA) (3)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
51	Pitanga	130,6800	10,000	R\$ 32.354,82	Exploração Mista	0,520	OF	Imobiliária
52	Santa Maria do Oeste	108,9000	1,000	R\$ 28.051,52	Exploração Mista	0,520	OF	Imobiliária
53	Boa Ventura do São Roque	26,6200	15,000	R\$ 28.760,33	Agricultura	0,522	OF	Imobiliária
54	Jardim Alegre	36,3000	4,000	R\$ 53.047,16	Agricultura	0,536	OF	Imobiliária
55	Ivaiporã	16,9400	5,000	R\$ 42.190,51	Exploração Mista	0,536	NR	Imobiliária
56	Laranjeira do Sul	367,8400	0,000	R\$ 51.425,12	Agricultura	0,537	OF	Imobiliária
57	Cantagalo	24,2000	4,000	R\$ 22.314,05	Agricultura	0,542	OF	Imobiliária
58	Pitanga	60,5000	6,000	R\$ 31.028,54	Agricultura	0,551	OF	Imobiliária
59	Pitanga	12,1000	3,000	R\$ 58.181,82	Agricultura	0,553	OF	Imobiliária
60	Manoel Ribas	29,0400	9,000	R\$ 47.043,66	Agricultura	0,554	OF	Corretor Autônomo
61	Manoel Ribas	32,6700	0,000	R\$ 40.015,83	Agricultura	0,561	OF	Corretor Autônomo
62	Pitanga	54,4500	2,000	R\$ 38.589,41	Agricultura	0,604	NR	Corretor Autônomo
63	Manoel Ribas	15,7300	3,000	R\$ 46.636,36	Agricultura	0,614	OF	Corretor Autônomo
64	Guarapuava	62,9200	0,000	R\$ 60.417,73	Agricultura	0,623	NR	Imobiliária
65	Ivaiporã	12,1000	0,000	R\$ 74.380,17	Agricultura	0,705	OF	Imobiliária

Fonte: Adaptado de Incra (2017).

Nota:

(1) VTN é o Valor da Terra Nua, não computados os valores das benfeitorias.

(2) As tipologias de uso podem ser conceituadas como “[...] determinado tipo de destinação econômica adotada em um dado segmento de imóveis do MRT” (Incra, 2014, p. 10).

(3) A Nota Agrônômica (NA) é um índice utilizado na metodologia do Incra para medir a qualidade agrônômica dos imóveis rurais.

A planilha geral de pesquisa de 2018 para o MRT – 5 Centro, contemplando os dados das variáveis analisadas, constam na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 CENTRO
PARA A PESQUISA DO ANO DE 2018

(continua)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN (R\$)	Tipologia Nível 1	Nota agronômica (NA)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
1	Porto Barreiro	261,3600	9,000	R\$ 19.431,82	Pecuária	0,287	OF	Imobiliária
2	Rio Bonito do Iguaçu	261,3600	36,000	R\$ 21.187,23	Pecuária	0,335	NR	Imobiliária
3	Nova Laranjeiras	1089,0000	17,000	R\$ 17.665,29	Pecuária	0,335	OF	Imobiliária
4	Marquinhos	726,0000	0,500	R\$ 15.396,69	Pecuária	0,398	OF	Imobiliária
5	Quedas do Iguaçu	1210,0000	5,000	R\$ 15.898,76	Pecuária	0,377	OF	Imobiliária
6	Guarapuava	179,0800	3,000	R\$ 59.734,71	Agricultura	0,414	OF	Imobiliária
7	Laranjeiras do Sul	217,8000	4,000	R\$ 59.734,71	Agricultura	0,460	OF	Imobiliária
8	Nova Laranjeiras	87,1200	8,000	R\$ 53.761,24	Agricultura	0,533	OF	Imobiliária
9	Espigão Alto do Iguaçu	314,6000	2,000	R\$ 68.694,92	Agricultura	0,498	OF	Imobiliária
10	Guaraniaçu	740,5200	15,000	R\$ 21.198,35	Pecuária	0,335	OF	Imobiliária
11	Candói	965,5800	55,000	R\$ 18.223,14	Pecuária	0,335	OF	Imobiliária
12	Guarapuava	827,6400	4,000	R\$ 15.985,21	Expl. Mista	0,377	OF	Imobiliária
13	Nova Laranjeiras	510,6200	19,000	R\$ 25.508,70	Pecuária	0,335	OF	Imobiliária

Tabela 2 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 CENTRO
PARA A PESQUISA DO ANO DE 2018

(continuação)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN (R\$)	Tipologia Nível 1	Nota agronômica (NA)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
14	Laranjeiras do Sul	394,4600	7,000	R\$ 23.234,10	Pecuária	0,340	OF	Imobiliária
15	Nova Laranjeiras	4,8400	5,000	R\$ 29.157,02	Expl. Mista	0,528	OF	Cooperativa Agropecuária
16	Nova Laranjeiras	173,0300	1,500	R\$ 12.756,20	Pecuária	0,447	OF	Imobiliária
17	Guaraniaçu	246,8400	34,000	R\$ 8.864,00	Pecuária	0,376	OF	Imobiliária
18	Guaraniaçu	329,1200	0,000	R\$ 18.409,09	Expl. Mista	0,456	OF	Imobiliária
19	Guaraniaçu	12,1000	5,000	R\$ 16.735,54	Pecuária	0,464	OF	Imobiliária
20	Guaraniaçu	12,1000	1,500	R\$ 19.710,74	Pecuária	0,416	NR	Imobiliária
21	Guaraniaçu	48,4000	2,000	R\$ 31.797,52	Expl. Mista	0,440	OF	Imobiliária
22	Guaraniaçu	12,1000	12,000	R\$ 64.131,85	Agricultura	0,540	NR	Corretor autônomo
23	Guaraniaçu	72,6000	0,000	R\$ 39.913,48	Agricultura	0,504	NR	Corretor autônomo
24	Guaraniaçu	895,4000	23,000	R\$ 21.867,77	Exp. Mista	0,326	OF	Corretor autônomo
25	Guaraniaçu	653,4000	10,000	R\$ 14.578,51	Pecuária	0,306	OF	Corretor autônomo
26	Diamante do Sul	338,8000	0,000	R\$ 14.695,66	Pecuária	0,324	NR	Corretor autônomo
27	Guaraniaçu	580,8000	17,000	R\$ 13.485,12	Pecuária	0,269	OF	Corretor autônomo
28	Diamante do Sul	411,4000	0,000	R\$ 11.660,23	Pecuária	0,330	NR	Corretor autônomo

Tabela 2 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 CENTRO
PARA A PESQUISA DO ANO DE 2018

(continuação)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN (R\$)	Tipologia Nível 1	Nota agronômica (NA)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
29	Quedas do Iguaçu	39,9300	0,000	R\$ 34.430,13	Agricultura	0,538	NR	Imobiliária
30	Quedas do Iguaçu	7,2600	0,800	R\$ 19.834,71	Exploração Mista	0,492	NR	Imobiliária
31	Quedas do Iguaçu	225,0600	0,300	R\$ 13.296,45	Pecuária	0,395	OF	Imobiliária
32	Espigão Alto do Iguaçu	84,7000	7,000	R\$ 17.665,29	Exploração Mista	0,426	OF	Imobiliária
33	Espigão Alto do Iguaçu	19,3600	4,800	R\$ 46.022,73	Agricultura	0,448	OF	Imobiliária
34	Quedas do Iguaçu	7,2600	3,000	R\$ 40.165,29	Exploração Mista	0,445	OF	Imobiliária
35	Palmital	435,6000	0,000	R\$ 28.174,19	Agricultura	0,571	NR	Imobiliária
36	Palmital	363,0000	20,000	R\$ 13.147,96	Pecuária	0,244	NR	Imobiliária
37	Palmital	111,3200	15,000	R\$ 18.349,19	Pecuária	0,360	NR	Imobiliária
38	Palmital	561,4400	0,000	R\$ 22.314,05	Pecuária	0,290	OF	Imobiliária
39	Palmital	435,6000	0,000	R\$ 18.595,04	Pecuária	0,290	OF	Imobiliária
40	Palmital	290,4000	5,000	R\$ 18.595,04	Pecuária	0,274	OF	Imobiliária
41	Santa Maria do Oeste	605,0000	10,000	R\$ 29.270,01	Pecuária	0,244	OF	Imobiliária
42	Santa Maria do Oeste	333,9600	5,000	R\$ 36.886,18	Agricultura	0,423	OF	Imobiliária
43	Santa Maria do Oeste	217,8000	3,000	R\$ 29.867,36	Agricultura	0,469	OF	Imobiliária

Tabela 2 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 CENTRO
PARA A PESQUISA DO ANO DE 2018

(continuação)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN (R\$)	Tipologia Nível 1	Nota agronômica (NA)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
44	Santa Maria do Oeste	116,1600	2,000	R\$ 29.867,36	Agricultura	0,437	OF	Imobiliária
45	Santa Maria do Oeste	29,0400	2,000	R\$ 16.704,54	Exploração Mista	0,371	OF	Imobiliária
46	Santa Maria do Oeste	29,0400	0,000	R\$ 29.752,07	Exploração Mista	0,500	OF	Imobiliária
47	Pitanga	111,3200	30,000	R\$ 38.827,56	Exploração Mista	0,379	OF	Imobiliária
48	Pitanga	12,1000	37,000	R\$ 23.429,75	Pecuária	0,355	OF	Imobiliária
49	Pitanga	53,2400	15,000	R\$ 56.747,98	Agricultura	0,479	OF	Imobiliária
50	Boa Ventura de São Roque	130,6800	5,000	R\$ 44.801,03	Agricultura	0,474	OF	Imobiliária
51	Mato Rico	4,8400	0,800	R\$ 14.132,23	Pecuária	0,290	OF	Imobiliária
52	Manoel Ribas	25,4100	4,000	R\$ 58.540,02	Agricultura	0,457	OF	Imobiliária
53	Ivaiporã	29,0400	3,000	R\$ 48.019,05	Agricultura	0,455	NR	Imobiliária
54	Jardim Alegre	36,3000	2,000	R\$ 44.017,46	Agricultura	0,519	NR	Imobiliária
55	Ariranha do Ivaí	29,0400	4,000	R\$ 22.200,61	Pecuária	0,323	OF	Imobiliária
56	Ariranha do Ivaí	12,1000	6,500	R\$ 21.320,48	Pecuária	0,271	NR	Imobiliária
57	Jardim Alegre	16,9400	13,000	R\$ 24.173,55	Pecuária	0,337	OF	Imobiliária
58	Jardim Alegre	7,2600	0,500	R\$ 55.785,12	Agricultura	0,588	OF	Imobiliária
59	Jardim Alegre	4,8400	10,000	R\$ 37.190,08	Agricultura	0,541	OF	Imobiliária

Tabela 2 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS RURAIS E PERCENTUAL NAS FAIXAS DE INTERVALOS PARA OS MUNICÍPIOS DO MRT – 5 CENTRO PARA A PESQUISA DO ANO DE 2018

(conclusão)

Elemento	Município	Área (ha)	Distância (terra) à sede municipal (km)	VTN (R\$)	Tipologia Nível 1	Nota agrônômica (NA)	Tipo de Elemento	Tipo de Fonte de informação
60	Manoel Ribas	324,2800	8,000	R\$ 18.371,90	Exploração Mista	0,354	OF	Produtor Rural
61	Manoel Ribas	203,2800	15,000	R\$ 21.198,35	Pecuária	0,327	OF	Produtor Rural
62	Marquinhos	70,1800	10,000	R\$ 6.884,30	Pecuária	0,233	NR	Proprietário Comprador

Fonte: Adaptado de Incra (2018).

O método de análise utilizado foi a regressão linear múltipla, calculado através do Programa R. São quatro variáveis envolvidas, sendo as variáveis determinantes a Dimensão (em hectares), Distância (em quilômetros) e Qualidade Agrônômica (mensurada através da Nota Agrônômica), e a variável dependente, o Preço (VTN, em R\$).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Quadro 1 mostra a média e a amplitude dos dados para as variáveis nas pesquisas de 2017 e 2018, para o MRT 5 – Centro. Cada uma das variáveis apresenta impactos sobre os custos de produção. No entanto, apesar de as variáveis impactarem nos custos, a análise estatística indicará se o mercado tem essas variáveis como parâmetros para formar preços.

Quadro 1 – MÉDIAS E AMPLITUDE DE DISTÂNCIAS PARA AS PESQUISAS DE 2017 E 2018, PARA O MRT 5 – CENTRO

Ano pesquisa	Média de distâncias (km)	Amplitude (km)
2017	9,715	0 a 35
2018	8,664	0 a 55

Fonte: Adaptado de Incra (2017, 2018).

Para a distância, quanto mais distante, mais empecilhos podem se apresentar, tendo em vista que o acréscimo de quilometragem acarreta a necessidade de manutenção de acessos. Além disso, aumenta a necessidade de infraestrutura, como pontes e bueiros. Em muitos casos, os acessos são compartilhados por poucos usuários ou até por um único imóvel, recaindo sobre o proprietário a responsabilidade de mantê-los em bom estado

para o transporte de máquinas, equipamentos, insumos e da produção. Desse modo, a distância é uma variável que impacta os custos e as dificuldades logísticas da atividade agrícola para o imóvel rural. Sendo assim, o esperado é uma correlação inversa, ou seja, quanto maior a distância, menor o preço por unidade de área.

A dimensão dos imóveis carece de muitas informações quanto à sua determinação nos preços. De maneira geral, um dos entendimentos é que, quanto maior o imóvel, menor é o preço por unidade de área. Provavelmente a liquidez de mercado faz com que haja preferência por imóveis menores, tendo em vista que os maiores aguardam compradores com suporte financeiro suficiente para arcar com o pagamento, enquanto os imóveis de menor tamanho tendem a apresentar negociação mais rápida. Sendo assim, quanto menor a liquidez de mercado, menor é o limite de tamanho de imóveis para os quais não se encontra comprador no mercado para o imóvel rural em referência. O Quadro 2 mostra as médias e amplitudes da dimensão dos imóveis para as pesquisas de 2017 e 2018, para o MRT 5 – Centro.

Quadro 2 – MÉDIAS E AMPLITUDES DA DIMENSÃO DOS IMÓVEIS PARA AS PESQUISAS DE 2017 E 2018, PARA O MRT 5 – CENTRO

Ano pesquisa	Média de área (ha)	Amplitude (ha)
2016	181,4851	12,1000 a 1076,9000
2018	267,0782	4,8400 a 1210,0000

Fonte: Adaptado de Incra (2017, 2018).

A Qualidade Agronômica é medida através de um índice denominado Nota Agronômica (NA). Esse índice varia de 0,000 (zero) a 1,000 (um), e quanto mais alto, melhor é a qualidade agronômica do imóvel. O seu cálculo reúne as condições do solo – declividade, fertilidade, dentre várias outras características – e sofre depreciação progressiva pela qualidade e distância dos acessos. O Quadro 3 mostra as médias e a amplitude da NA para as pesquisas de 2017 e 2018, para o MRT 5 – Centro.

Quadro 3 – MÉDIAS E AMPLITUDES DA QUALIDADE AGRONÔMICA DOS IMÓVEIS PARA AS PESQUISAS DE 2017 E 2018, PARA O MRT 5 – CENTRO

Ano pesquisa	Média da Nota Agronômica (NA)	Amplitude (NA)
2017	0,417	0,705 a 0,239
2018	0,398	0,233 a 0,588

Fonte: Adaptado de Incra (2017, 2018).

As correlações foram calculadas separadamente para as pesquisas de 2017 e 2018. Como comentado no item anterior, o método utilizado foi a regressão linear múltipla. A análise busca atender a seguinte equação:

$$\widehat{y} = \alpha x + \beta + \text{erro}$$

α = coeficiente dependente

β = coeficiente independente

O Quadro 4 mostra o resultado da regressão linear múltipla para o ano de 2016.

Quadro 4 – RESULTADO DA REGRESSÃO MÚLTIPLA PARA A PESQUISA DE 2016

(continua)

Residuals:				
Min	1Q	Median	3Q	Max
-15399.5	-6572.7	-548.4	5079.1	19072.7

Quadro 4 – RESULTADO DA REGRESSÃO MÚLTIPLA PARA A PESQUISA DE 2016

(conclusão)

Coefficients:				
	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-22998.656	6065.824	-3.792	0.000346 ***
Dimensão (hectares)	1.199	4.862	0.247	0.806070
Acessos/ Distância (km)	-218.013	150.380	-1.450	0.152252
Qualidade Agronômica (NA)	113528.706	11831.971	9.595	8.46e-14 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				
Residual standard error: 8553 on 61 degrees of freedom Multiple R-squared: 0.6971, Adjusted R-squared: 0.6822 F-statistic: 46.79 on 3 and 61 DF, p-value: 8.038e-16				

Fonte: Adaptado de Incra (2017).

O quadro mostra estimadores não significativos para a maioria das variáveis. Os *p-value* encontrados foram 0,806 (Área), 0,152 (Distância) e 8,46e-14 (NA). Somente o índice de NA se encontra dentro do nível de significância de 5%. Estatisticamente, os demais estimadores para Área e Distância não são significativos. Assim, o modelo para o presente caso deve ser elaborado apenas entre a Qualidade Agronômica, a única que teve estimadores significativos estatisticamente, e o VTN.

O Quadro 5 mostra a regressão linear entre o VTN e a Qualidade Agronômica (NA), já que esta última foi a única variável situada dentro do nível de significância de 5%.

Quadro 5 – RESULTADO DA REGRESSÃO MÚLTIPLA PARA QUALIDADE AGRONÔMICA E PREÇOS DA PESQUISA DE 2017

Residuals:				
Min	1Q	Median	3Q	Max
-15382.9	-5450.2	254.2	5328.1	19539.2
Coefficients:				
	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-27335	4368	-6.258	3.85e-08 ***
MRT\$NA_16	119374	10166	11.743	< 2e-16 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				
Residual standard error: 8564 on 63 degrees of freedom Multiple R-squared: 0.6864, Adjusted R-squared: 0.6814 F-statistic: 137.9 on 1 and 63 DF, p-value: < 2.2e-16				

Fonte: Adaptado de Incra (2017).

A variável Qualidade Agronômica, quando analisada isoladamente com o preço, apresenta estimadores significativos. Os parâmetros para esse segundo modelo, relativo aos dados de 2016, são satisfatórios, já que o *p-value* para a correlação linear simples é menor que 5% e, portanto, é um estimador significativo. A análise gerou o seguinte modelo: VTN = -27335 + 119374NA.

Já o percentual dos dados explicados por esse segundo modelo, através do R² (Multiple R-squared), resultou em 68,64%.

O Quadro 6 mostra o resultado da regressão linear múltipla para o ano de 2018.

Quadro 6 – RESULTADO DA REGRESSÃO MÚLTIPLA PARA A PESQUISA DE 2018

Residuals:				
Min	1Q	Median	3Q	Max
-20504.2	-7694.2	-452.9	5629.2	31109.3
Coefficients:				
	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-11921.943	8846.360	-1.348	0.183
MRT\$Area_16	-6.649	5.767	-1.153	0.254
MRT\$Dist_16	98.117	152.459	0.644	0.522
MRT\$NA_16	103254.082	19285.503	5.354	1.54e-06 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				
Residual standard error: 12070 on 58 degrees of freedom Multiple R-squared: 0.4213, Adjusted R-squared: 0.3914 F-statistic: 14.08 on 3 and 58 DF, p-value: 5.275e-07				

Fonte: Adaptado de Incra (2018).

O Quadro 6 mostra a regressão linear múltipla para os dados da pesquisa de 2018. Os *p-value* encontrados foram 0,254 (Área), 0,522 (Distância) e 1.54e-06 (Qualidade Agronômica), ou seja, somente a variável Qualidade Agronômica se encontra dentro do nível de significância de 5%. Estatisticamente, os demais estimadores para Área e Distância não são significativos. Assim, o modelo para o presente caso deve ser elaborado apenas entre a Qualidade Agronômica e o VTN.

O Quadro 7 mostra a regressão linear da pesquisa de 2018 apenas entre o VTN e a Nota Agronômica (NA), já que esta última foi a única variável situada dentro do nível de significância de 5%.

Quadro 7 – RESULTADO DA REGRESSÃO MÚLTIPLA PARA A PESQUISA DE 2018

Residuals:				
Min	1Q	Median	3Q	Max
-20835.9	-8889.3	-202.3	5869.3	29704.1
Coefficients:				
	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-14903	6912	-2.156	0.0351 *
MRT\$NA_18	108418	16935	6.402	2.59e-08 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				
Residual standard error: 12030 on 60 degrees of freedom Multiple R-squared: 0.4059, Adjusted R-squared: 0.396 F-statistic: 40.99 on 1 and 60 DF, p-value: 2.592e-08				

Fonte: Adaptado de Incra (2017).

O segundo modelo estimou parâmetros válidos para os dados de 2018, já que o *p-value* para a correlação linear simples é menor que 5%, sendo um estimador significativo. A análise gerou o seguinte modelo: $VTN = -14903 + 108418NA$.

As correlações demonstraram que apenas a variável Qualidade Agronômica demonstra influência sobre os preços. As análises demonstram, no modelo simples — correlacionando apenas a NA com o preço —, uma explicação dos dados de 68,64% (dado pelo Multiple R-squared) para os dados da pesquisa de 2017 e 40,59% para os dados da pesquisa de 2018. As demais variáveis, apesar de apresentarem influência nos custos de produção e outros empecilhos para a produção agrícola, não se pode afirmar que elas interfiram nos preços. Ou seja, mesmo que afetem os custos e a logística, o mercado não as leva em consideração para a formação dos preços das terras.

A falta de importância que o mercado atribui às variáveis Acessos e Dimensão dos Imóveis Rurais pode ser melhor esclarecida em pesquisas futuras. A pesquisa, apesar de abrangente, pode não ter conseguido captar as amplitudes necessárias para correlacionar os extremos, principalmente no caso de imóveis de maiores dimensões e distâncias. Contudo, a malha fundiária da região e os acessos podem ter possibilitado exatamente o máximo que as pesquisas conseguiram captar. Como se pode ver no Quadro 8, a amplitude máxima obtida para a dimensão dos imóveis foi de 1076,9000 hectares para a pesquisa de 2017 e 1210,0000 hectares para a pesquisa de 2018.

Quadro 8 – MÉDIAS E AMPLITUDES DA DIMENSÃO DOS IMÓVEIS PARA AS PESQUISAS DE 2017 E 2018, PARA O MRT 5 – CENTRO

Ano pesquisa	Média de área (ha)	Amplitude (ha)
2017	181,4851	12,1000 a 1076,9000
2018	267,0782	4,8400 a 1210,0000

Fonte: Adaptado de Incra (2017, 2018).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O mercado seguirá determinando os preços das terras e continuará aprofundando o abismo da concentração fundiária, por meio do monopólio e da especulação, enquanto não forem criados mecanismos de intervenção estatal. O mercado apresenta formas específicas de valorar a terra, sem que sejam devidamente conhecidas, e não atribui importância às variáveis Dimensão e Acessos. Conclui-se também que a teoria da renda não explica completamente os preços das terras, como historicamente foi reconhecido.

A variável NA mede a qualidade agrônômica dos imóveis, mas é composta por várias outras. Entre elas estão o Acesso, que foi analisado individualmente. Como o Acesso, analisado a partir da Distância, não apresentou evidência de correlação com o preço, mas a NA foi um pouco mais expressiva, uma das possibilidades é decompor essa variável a fim de estudar cada um dos componentes. Nesse sentido, a possibilidade de mecanização do solo se torna uma variável que compõe a NA, a qual poderá explicar com mais clareza o preço. No entanto, para esta análise,

faz-se necessário obter resultados mais precisos sobre a quantidade de área mecanizada em cada imóvel rural pesquisado.

Nessa lógica, a constatação acima demonstra que é temeroso fazer afirmações com base em correlações com variáveis compostas. A depender do estudo, a NA pode servir como referência; porém, o mercado pode ver potenciais diferentes, confrontando-os com os custos de adequação. Assim, a fertilidade natural, por exemplo, pode facilmente ser corrigida com a fertilização química; e a presença de empecilhos à mecanização, como pedregosidade e tocos, pode, em determinados casos, ser removida, viabilizando a mecanização.

Há necessidade de aperfeiçoar as análises do mercado de terras no estado do Paraná. O documento do Incra denominado RAMT/PPR apresenta grande potencial no aprofundamento deste tema. Assim, há a necessidade de prosseguir nas pesquisas e nas análises das variáveis estudadas, bem como agregar outras. Entre as variáveis que podem ser agregadas, estão: o motivo das vendas dos imóveis; o desenvolvimento de metodologia para melhor delimitar o fator de elasticidade; e a inclusão de outras tipologias, como agricultura familiar e sítios de lazer.

Nos anos de 2017 e 2018, os negócios envolvendo terras rurais parecem ter desacelerado, sugerindo um afastamento de imobiliárias e corretores da intermediação. No entanto, outros estudos se fazem necessários nesse tema, como o da necessidade de dimensionar o poder dos agentes imobiliários na determinação dos negócios e formação dos preços.

Diante de um cenário agrícola altamente competitivo e com enorme demanda por terra, somado à busca crescente das *commodities* agrícolas, as variáveis microeconômicas passam a ter menor importância sobre a formação dos preços das terras rurais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. P.; MONTE-MÓR, R. L. M. Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 417-436, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v37n2/1809-4538-rep-37-02-00417.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 maio 2018.

DEÁK, C. **À busca das categorias da produção do espaço**. 2001. Concurso (livre-docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: www.fau.usp.br/docentes/depprojeto/c_deak/CD/3publ/01LD-categ/MC-categ-esp.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

FLEXOR, G.; LEITE, S. Mercado de terra, commodities boom e land grabbing no Brasil. *In*: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p. 20-38. Disponível em: [https://ppgaa.propesp.ufpa.br/pdfs/textos/Book_Questoes_Agrarias%20\(1\)-21-39.pdf](https://ppgaa.propesp.ufpa.br/pdfs/textos/Book_Questoes_Agrarias%20(1)-21-39.pdf). Acesso em: 14 out. 2024.

INCRA. **Modulo V**: relatório de análise de mercados de terras - RAMT. Brasília, DF: Divisão de Análise e Estudo do Mercado de Terras (DTO-2), 2014.

INCRA. **Relatório de análise de mercado de terras – RAMT**: Mercados Regionais de Terras - MRT do Paraná. Curitiba: INCRA, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/relatorio-de-analise-de-mercados-de-terras/ramt_sr09_2017.pdf. Acesso em: 24 ago. 2025.

INCRA. **Relatório de análise de mercado de terras – RAMT**: Mercados Regionais de Terras - MRT do Paraná. Curitiba: INCRA, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/relatorio-de-analise-de-mercados-de-terras/ramt_sr09_2019.pdf. Acesso em: 24 ago. 2025.

MARTINELLI, P. F.; BARROS, K. P. C. S. A determinação das variáveis que influenciam na formação do valor dos imóveis situados na Zona Canavieira de Pernambuco. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA DE AVALIAÇÕES E PERÍCIAS, 15., 2009, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: COBREAP, 2009. Disponível em: <https://www.mrcl.com.br/xvcobreap/03.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

MOREIRA, R. J. Renda da natureza e territorialização do capital: reinterpretando a renda da terra na competição intercapitalista. **Estudos Sociedade e Agricultura Rio de Janeiro**, v. 3, n. 1, p. 89-11, 1995. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/60/61>. Acesso em: 29 jan. 2019.

PAULANI, L. M. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 514-535, set. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a04>. Acesso em: 30 jan. 2019.

PLATA, L. E. A. Dinâmica do preço da terra rural no Brasil: uma análise de co-integração. *In*: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (org.). **Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília, DF: NEAD, 2006. p. 125-154.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; TELLES, T. S. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. **Land Use Policy**, v. 42, p. 509-516, 2015. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837714002026>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SANTOS, R. P. Por que há discrepâncias entre preços de terras rurais do INCRA e da 'Consultoria FNP'? Uma análise para o Sul do Amazonas. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA DE AVALIAÇÕES E PERÍCIAS, 19., 2017, Foz do Iguaçu. **Anais** [...]. Foz do Iguaçu: IBAPE, 2017. p. 1-11. Disponível em: <http://ibape-nacional.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2017/08/087.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

TELLES, T. S.; PALLUDETO, A. W. A. Preços das terras agrícolas no Brasil entre 1977 e 2010: uma análise dos seus determinantes. *In*: CONGRESSO DA SOBER, 53., 2015, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa: SOBER, 2015. Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.5/1/5751.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2019.

TELLES, T. S.; REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B. Os determinantes do preço das terras agrícolas na história do pensamento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 525-545, ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v27n2art6>. Acesso em: 24 jan. 2019.

**AS UNIDADES
MUNICIPAIS DE
CADASTRO DO INCRA
COMO APOIO À
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA: UMA
PROPOSTA PARA OS
AGRICULTORES
FAMILIARES DO VALE
DO RIBEIRA-PR**

JOÃO WAGNER GOMES DA SILVA
VANESSA ISHIKAWA RASOTO

1 INTRODUÇÃO

O território brasileiro está entre os cinco maiores do mundo e, em decorrência de várias inconsistências cadastrais, surgiram uma série de divergências entre os dados coletados sobre o meio rural e o sistema cartorial, que, ao longo dos anos, produziram informações inconsistentes e incompletas. Esse cenário resultou em insegurança jurídica para os possuidores de imóveis que não têm a propriedade plena, ou seja, áreas não passíveis de registro imobiliário, situadas em um limbo legal e que, em sua maior parte, só podem ser regularizadas recorrendo-se à justiça (Fernandes; Reydon, 2017).

Os dados coletados pelo Censo Agropecuário, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2006, confirmam que, passados 20 anos, a concentração fundiária de imóveis rurais acima de mil hectares manteve-se praticamente inalterada (IBGE, 2012). Essa pequena parcela de proprietários possui somente 0,91% dos imóveis produtivos, mas concentra mais de 43% de toda a área. Por outro lado, os imóveis rurais com menos de dez hectares representam mais de 47% do total de propriedades, mas possuem somente 2,7% da área (Gomes *et al.*, 2014).

Esses grupos de pequenos produtores rurais, por não possuírem o título da terra emitida pelo Governo ou não terem suas propriedades registradas em cartório, ficam impossibilitados, em alguns casos de acessar linhas de créditos disponibilizadas pelo Governo ou por instituições bancárias, impactando diretamente na geração de renda da família e, consequentemente, inviabilizando sua permanência no campo (Rocha Junior; Cassuce; Cirino, 2017).

As razões por não ocorrer o registro dos imóveis são decorrentes de diversas causas, tais como: a) aquisição do imóvel sem a efetivação do registro da escritura pública de compra e venda; b) transmissão de direitos hereditários de imóvel rural antes da conclusão do inventário, perdendo sua cadeia sucessória; c) sucessivas vendas de posse, o que inviabiliza o registro posterior; d) venda de áreas abaixo da fração mínima de parcelamento; e) existência de Título de Domínio emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ou pelos estados.

A estrutura cartorial estabelecida pelo direito civil instituiu uma dicotomia em sua estrutura fundiária: ao mesmo tempo em gerou direitos sobre a propriedade com escrituras a justo título, documentação de transmissão do bem imóvel, matrículas etc. — onde se define quem é dono — também criou-se insegurança jurídica para aqueles que não têm os imóveis rurais registrados (Guedes; Reydon, 2012), devido, principalmente, aos custos advocatícios e cartoriais (FAO/SEAD, 2017).

Com essa preocupação, o estado do Paraná tem realizado ações de regularização fundiária, por iniciativas diretas para identificar e titular as terras devolutas¹ estaduais, coordenadas e executadas pelo Instituto de Terras e Cartografia e Geociências do Paraná (ITCG), por meio da implantação do Programa de Desenvolvimento Econômico e Territorial — PRÓ-RURAL (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

Desta forma, o presente capítulo tem como objetivo apresentar um fluxo alternativo, contínuo e menos restritivo para o processo de regularização fundiária destinado aos agricultores familiares do Vale do Ribeira, no estado do Paraná, partindo do pressuposto de uma participação efetiva das Unidades Municipais de Cadastro (UMCs) do Incra no programa, tendo como recorte temporal os anos de 2010 a 2017.

2 A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A história fundiária brasileira é marcada por uma concentração de terras em razão do tipo de apropriação da propriedade. O que possibilita uma ocupação por particulares de terras públicas sem critérios, especialmente sobre áreas consideradas devolutas que não foram devidamente mapeadas e registradas como patrimônio público (Silva, 2008).

Essa ocupação desordenada ao longo do tempo no Brasil criou diversos problemas: “[...] de titularidade da propriedade rural e a aversão e resistência às reformas efetivas nas instituições por elas responsáveis revelam amplos e fortes interesses econômico-sociais que bloquearam a mudança institucional” (Guedes; Reydon, 2012, p. 538).

Esse cenário gerou uma elevada pressão no centro do governo para levar a efeito a regularização fundiária, essencialmente na Amazônia Legal, em razão dos diversos conflitos em decorrência da expansão agrícola que se iniciou no ano de 2002 (Sauer; Leite, 2012).

Para Dias (2006), os estados participam da regularização mediante dois meios: (1) quando existe uma política fundiária efetiva, com ações voltadas à identificação das terras devolutas e à gestão do território de sua competência, permitindo a transferência do uso do imóvel; e (2) quando mantêm um programa passivo, onde o estado trabalha para

¹ Entende-se por terras devolutas “[...] todas aquelas que, pertencendo ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo poder público, nem destinadas a fins administrativos específicos” (Meirelles, 2013, p. 455). São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos domínios. A descrição dada pela Lei nº 601, de 1850, define as terras devolutas como: “As que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou posse particular, manifestada em cultura efetiva e morada habitual” (Brasil, 1850).

identificar apenas os ocupantes das terras devolutas estaduais por via administrativa ou judicial.

Assim, para que a regularização fundiária esteja na agenda de ações do governo, dependerá da conjuntura política e econômica do momento, com forte mobilização dos agricultores e da sociedade civil organizada, que exijam a emissão do título da terra e sua regularização, em razão das dificuldades de acesso ao crédito rural (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

2.1 A PROPRIEDADE E A POSSE DA TERRA

Segundo Barroso e Passamani (2017), a propriedade, ao longo do tempo, sempre foi objeto de conflitos e disputas em razão do aspecto econômico que lhe é atribuído; nem mesmo o título de domínio foi capaz de manter a estabilidade entre as relações sociojurídicas entre particulares e Estado.

O Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em seus artigos 1.196 e 1.197, define a posse também baseada na ação sobre a coisa, mas dá ao legítimo proprietário o direito ao contraditório:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade;

Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto (Brasil, 2002).

O exemplo mais comum recai sobre a posse de terras públicas, que se intensificou após o fim da distribuição de terras por sesmarias, a partir de 1822, com tentativa de resolução pela Lei de Terras nº 601 de 1850.

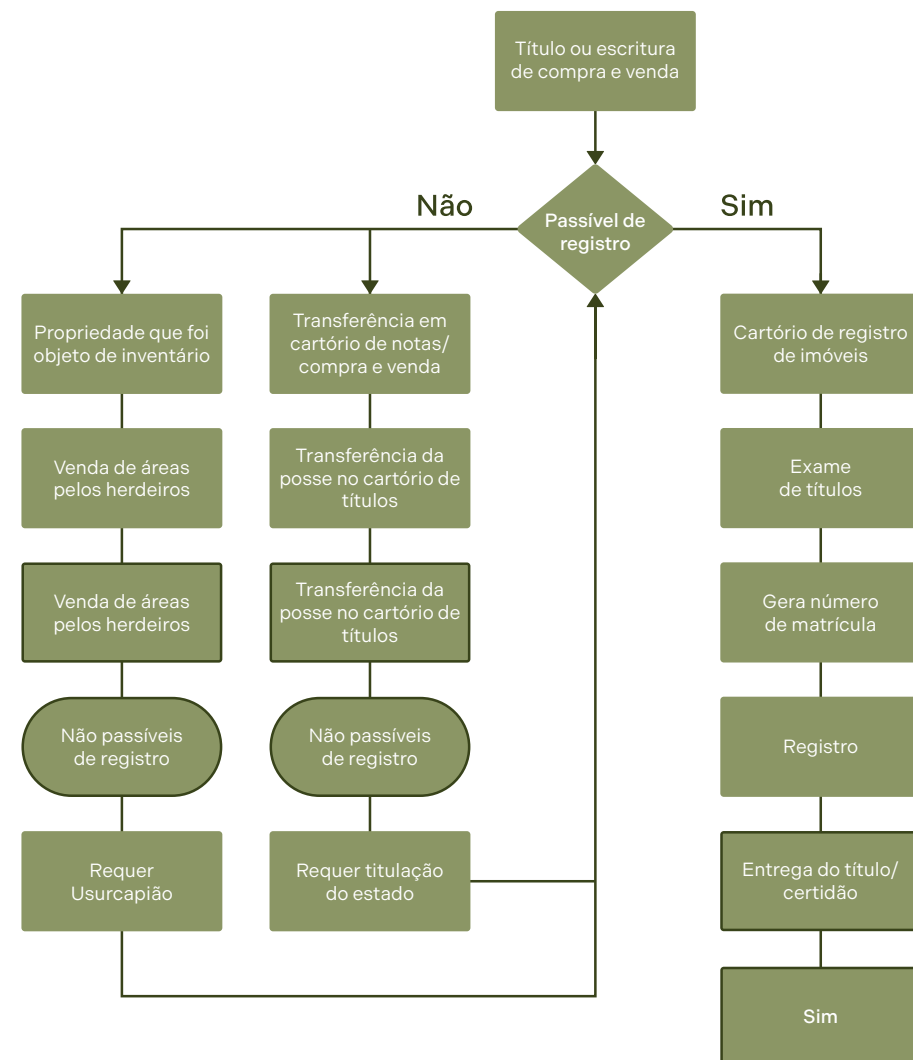
A definição de posse para Gomes (2001, p. 19), é “[...] um direito exercido tal como o direito de propriedade, ou qualquer outro direito real”. E, para Farias e Rosendal (2010) a posse ocorre a partir da situação fática sobre a coisa, mesmo sendo contrária à vontade do proprietário, ficando clara a diferença entre posse e propriedade.

Ao mesmo tempo em que o possuidor pode exercer direitos sobre a terra não ocupada anteriormente, o proprietário de direito e de fato, mesmo não ocupando a terra, pode apresentar razões para não reconhecer o direito daquele que ocupa sua propriedade. Importante destacar que essa definição cabe tanto aos imóveis públicos quanto aos particulares.

Os problemas decorrentes da falta de regularidade dos imóveis rurais particulares nos cartórios, muitas vezes, acabam sendo resolvidos por

sentenças judiciais ou extrajudiciais no próprio cartório, pela inoperância dos poderes executivos estaduais ou federal. A sequência entre a emissão do título e o registro leva à segurança jurídica do imóvel rural; quando não segue o fluxo do não registro, os documentos gerados passam a representar insegurança jurídica, não sendo passíveis de registro no Cartório de Registro de Imóveis, conforme apresentado no Fluxograma 1.

Fluxograma 1 – DINÂMICA CARTORIAL PARA REGISTRO DE UM IMÓVEL RURAL



Fonte: Autoria própria.

O ciclo dos imóveis titulados pelo Estado, ou dos outros documentos passíveis de registro imobiliário, perde o vínculo com a propriedade plena caso não sejam levados a cabo no período e de acordo com as condições estabelecidas.

As instâncias legais para validar e reconhecer esses documentos foram dadas aos cartórios, que têm atribuições diretamente ligadas à questão legal e à transferência de titularidade de imóveis.

Na sequência jurídica para a garantia da propriedade, deve-se lavrar a escritura pública para formalizar a compra e venda de qualquer título de um imóvel, o que deve ser levado ao Cartório de Registro de Imóveis para produzir o efeito da propriedade plena.

2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELO INSTITUTO DA USUCAPIÃO

Em se tratando da regularização fundiária das terras particulares, recorre-se à via judicial pela ação de usucapião, que é a forma de aquisição do domínio da propriedade pelo exercício ininterrupto da posse de um imóvel. A lei estabelece requisitos rigorosos para que o posseiro adquira o título de propriedade pelo instrumento da usucapião, em razão de esta ser a forma de aquisição originária da propriedade, em que não há transmissão do direito a partir de um proprietário anterior, mas o surgimento de um novo domínio. A lei estabelece requisitos rigorosos para que o posseiro adquira o título de propriedade pelo instrumento da usucapião, em razão da origem aquisitiva não existir o proprietário anterior. Ou seja, vemos outra modalidade de regularização fundiária que estabelece o título de propriedade a quem mantém a posse sobre uma área de terras (Sarmiento, 2013).

Do requisito do que dispõe a posse como característica da usucapião, considera-se que o proprietário tenha abandonado sua propriedade e aquele usucapiente — que deseja assumir essa propriedade — não pode encontrar disputa ou litígios por terceiros, principalmente pelo proprietário. Assim, a posse deve estar protegida destes eventos durante o período de ocupação exigido em lei, sob pena de perder o seu efeito (Boechat, 2015).

A modalidade de usucapião destacada nesta pesquisa é a Usucapião Especial Rural, pois é o tipo de regularização que vem sendo executada pelo estado do Paraná com apoio da Justiça Estadual.

A ação de Usucapião Especial Rural foi estabelecida pelo Art. 191 da Carta Magna de 1988 e pelo Art. 1.239 do Código Civil, segundo os quais o detentor deve estar na posse cumprindo os seguintes requisitos:

a) posse ininterrupta, sem oposição e com intenção de obter o domínio do imóvel — pelo prazo de 5 (cinco) anos; b) imóvel rural de no máximo 50 hectares; c) exploração do imóvel para sustento da família, servindo de moradia ao possuidor; e d) não ser o possuidor proprietário de outro imóvel, rural ou urbano (Brasil, [2016]; Brasil 2002). Esta modalidade é exclusiva para imóveis rurais, tendo caráter próprio da Reforma Agrária devido à dispensa de uma análise detalhada da ação (Boechat, 2015).

2.2.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA VIA USUCAPIÃO NO ESTADO DO PARANÁ

Em 2011, o estado do Paraná implantou uma ação inédita de Usucapião Coletivo Rural, no ano de 2011, segundo o ITCG, para regularizar as terras em condição de posse através do programa Minha Terra Paraná, justificando-a pela inclusão social, com seleção de localidades elaborada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse processo representou um importante avanço na regularização de propriedades sem titulação, sejam de terras devolutas (públicas) ou particulares (usucapião) (Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, 2019).

Foi estabelecida uma meta para regularização de 4.000 imóveis rurais, a ser realizada através de ações de usucapião, estimando-se um custo total aproximado de 11 milhões de reais para essa ação específica. A previsão de recursos é constituída de investimentos e despesas de execução do ITCG e da Defensoria Pública do Paraná (23%), serviços de agrimensura (41%) e custos cartoriais e judiciais (36%). Os custos da titulação, que seriam pagos pelos beneficiários, serão integralmente cobertos pelo programa (Paraná, 2014).

Apresenta-se nesse processo a necessidade de enfrentamento de uma realidade que exige do Governo uma ação ampliada de regularização fundiária, que engloba dois tipos de irregularidades: uma sobre as áreas de posse e a outra sobre as terras devolutas. Em relação à primeira opção, as terras de particulares, o Estado encontrou dificuldade inicial, por não dispor de regulamento legal para tratar do tema (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

2.3 A DIFICULDADE DE ACESSO AO CRÉDITO RURAL DA AGRICULTURA FAMILIAR

O crédito rural é uma espécie de fomento que auxilia os produtores rurais em qualquer atividade, desde custear a produção ou realizar investimentos, até a comercialização da produção.

O financiamento agrícola teve seus critérios estabelecidos pela Lei nº 4.595/1964, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural, com normas de aplicação aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e com suas diretrizes elaboradas pelo Banco Central e publicadas no Manual de Crédito Rural (MCR) (Brasil, 1964a).

A percepção dos que acessam o crédito, segundo Abramovay (1998 *apud* Rocha Junior; Cassuce; Cirino, 2017), é de que ele constitui uma forma de superação dos desafios da agricultura familiar, fundamentando-se na hipótese de que há uma potencialidade de geração de renda no meio rural brasileiro que a sociedade não consegue enxergar e, ainda, na perspectiva de que, ao acessar o crédito, os agricultores familiares ficarão livres da dependência dos meios clientelistas a que estão ligados, possibilitando a sua inserção em mercados competitivos.

Para Rocha Junior, Cassuce e Cirino (2017), aqueles que possuem o título de propriedade sobre o imóvel aumentam em aproximadamente 1,8 vez a possibilidade de acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o que é consistente com estudos realizados por Alston, Libecap e Schneider (1996), que apontam maior segurança jurídica e tranquilidade para as instituições financeiras. Observa-se que, mesmo o Pronaf quando contratado por não proprietários do empreendimento – como posseiros ou arrendatários –, reconhece-os como titulares do financiamento, o que representa fator favorável ao uso do crédito rural.

Devido à falta de documentação relacionada à propriedade plena do imóvel rural, ocasionam-se várias dificuldades de acesso a linhas de crédito agrícola para os pequenos agricultores e posseiros (Rocha Junior; Cassuce; Cirino, 2017), o que poderia alavancar a produção das pequenas propriedades, com geração de renda e promoção do desenvolvimento regional (Belik, 2000 *apud* Aquino; Teixeira, 2005).

A garantia de propriedade está ligada diretamente ao acesso ao crédito, conforme descreve Andrade e Pero (2011, p. 36): “A formalização do direito de propriedade diminui a restrição ao crédito ao proporcionar garantia para empréstimos”. Isso leva a crer que a documentação que garanta a propriedade tem um peso muito grande na hora da solicitação do crédito agrícola.

2.4 O CADASTRO RURAL E AS UNIDADES MUNICIPAIS DE CADASTRAMENTO

Com o advento da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, foi instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que teve como finalidade primordial a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra, sendo estruturado pelo Cadastro de Imóveis Rurais, pelo Cadastro de Proprietários de Imóveis Rurais, pelo Cadastro de Arrendatários e Parceiros e pelo Cadastro de Terras Públicas (Brasil, 1972).

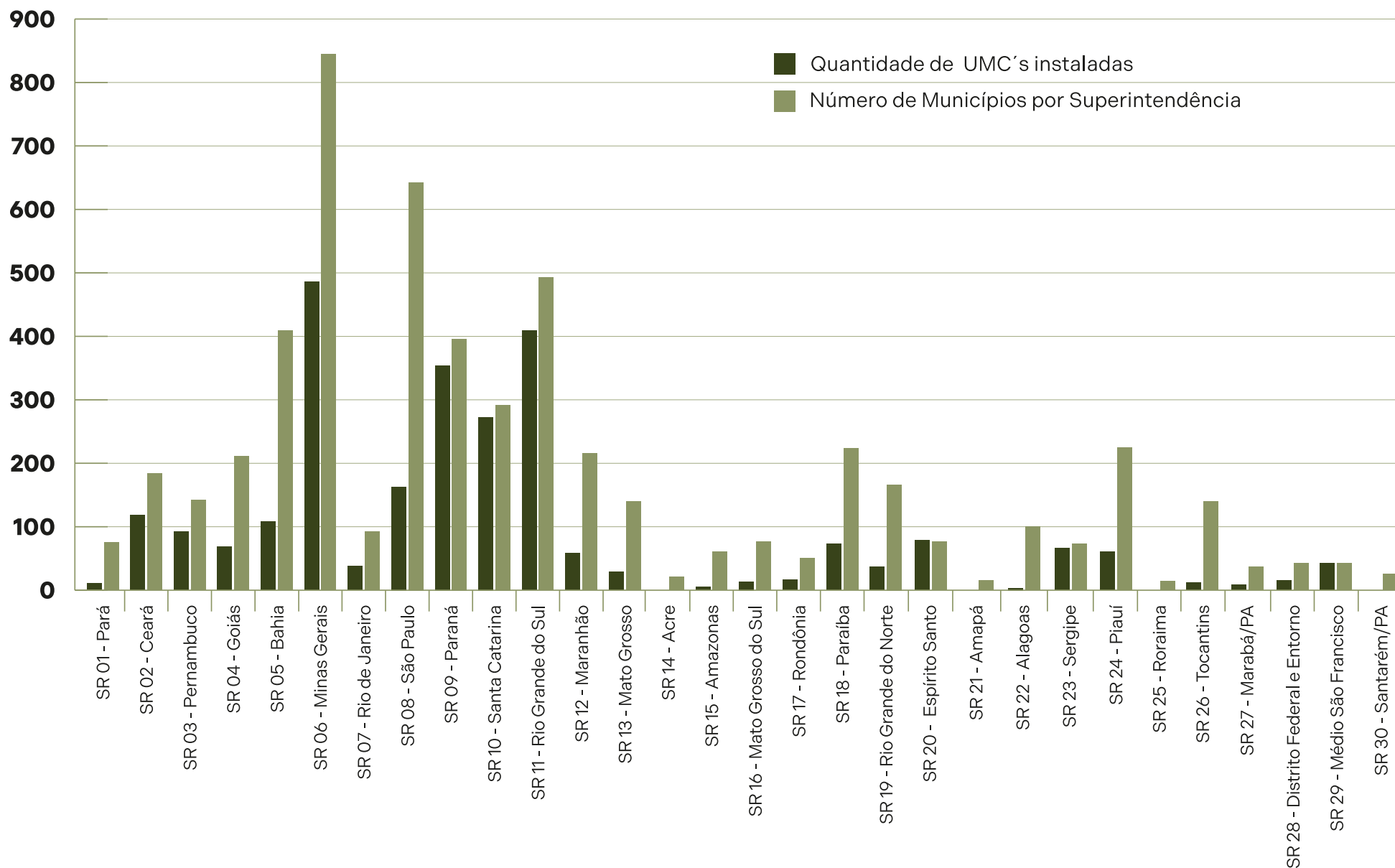
O cadastro rural brasileiro é centralizado e administrado pelo governo federal e estruturado pelo Incra, que o gerencia nos termos do artigo 3º do Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973. Ele realiza a promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional e desenvolve trabalhos que abrangem estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas, com foco nas questões socioeconômicas e nas características da estrutura agrária (Brasil, 1973).

No momento da atualização cadastral – que pode ser feita em uma Sala da Cidadania do Incra, na UMC ou por meio de sítio eletrônico da Instituição –, o proprietário/posseiro obterá o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que lhe permitirá desmembrar, rememorar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural, bem como homologar a partilha amigável ou judicial “sucessão causa *mortis*”, de acordo com a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966 (Brasil, 1966). No entanto, esse certificado não gera direitos possessórios e condições de comprovar domínio sobre o imóvel.

Todos os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóvel rural, deverão, de acordo com a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, realizar seu cadastro no SNCR (Brasil, 1972).

O número de UMCs no Brasil, conforme o Gráfico 1, traz três constatações em relação à execução do trabalho para manutenção do cadastro rural. A primeira diz respeito ao número de UMCs instaladas, que são como um complemento das atividades realizadas pelos servidores do Incra que atuam no cadastro das Superintendências, resultando na agilidade da recepção e análise das declarações para emissão do CCIR com áreas até 15 Módulos Fiscais (MF).

Gráfico 1 – PROPORÇÃO DE UMCS EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE SUPERINTENDÊNCIAS DO INCRA



Fonte: Adaptado de Incra (2020).

O segundo aspecto a destacar é a capilaridade dos serviços de competência do Incra no interior das Unidades da Federação, o que tem gerado um efeito positivo e uma resposta mais rápida para as demandas relacionadas ao cadastro rural. E o terceiro, quanto aos estados do norte do Brasil, proporcionalmente, possuem algumas UMCs e em quatro casos não têm nenhuma. Isso pode ser explicado pelo alto número de posses em terras devolutas da União.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este estudo foi realizado pelo método exploratório de artigos e periódicos, livros, legislação e portais governamentais, que permitiram apresentar dados para reforçar o objetivo da pesquisa de campo em um estudo de caso. Segundo Gil (2002), o método de pesquisa em documentos tem uma função especial devido à possibilidade de muitos dados e informações ainda não terem recebido um tratamento de análise, sendo até reelaborados conforme a linha de pesquisa.

Os procedimentos empregados para o desenvolvimento da pesquisa foram divididos em três etapas. A primeira foi obtida por informações secundárias, aplicada em leitura de artigos e periódicos, livros, legislação, sites que descreveram os conceitos e procedimentos que foram abordados, tanto na questão histórica quanto na política fundiária institucional do país ao longo da história, o que, em certa medida, contribuiu na análise dos resultados. Trazem também dados qualitativos sobre a percepção dos agentes públicos sobre as ações de regularização fundiária, usucapião e agricultura familiar, que subsidiaram as discussões e resultados.

Foram aplicados, junto aos agentes públicos promotores e executores do programa de regularização fundiária, — a qual destacamos a Empresa Brasileira de Assistência Técnica (EMATER), a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), o Instituto de Terras, Geografia e Geociências (ITCG), a Promotoria Pública e os Colegiados Territoriais —, cinco questionários, sendo um agente público respondente por órgão, com o objetivo de buscar o contexto das ações e relações entre órgãos e a opinião sobre a participação das UMCs no processo de regularização fundiária nos municípios do Vale do Ribeira-PR.

Levantou-se também informações junto aos agentes públicos dos municípios do Vale do Ribeira-PR, a saber: Adrianópolis, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Bocaiúva do Sul, Tunas do Paraná, Rio Branco do Sul e Cerro Azul, para identificar qual a percepção desses servidores

municipais, responsáveis pela UMC (quando o município não tinha uma UMC, foi entrevistado um servidor ligado à área da agricultura), sobre o processo de regularização fundiária, sendo um respondente por município, com total de sete questionários respondidos.

Para organizar os dados e as informações coletadas, agrupou-se as perguntas em temas para subsidiar a análise.

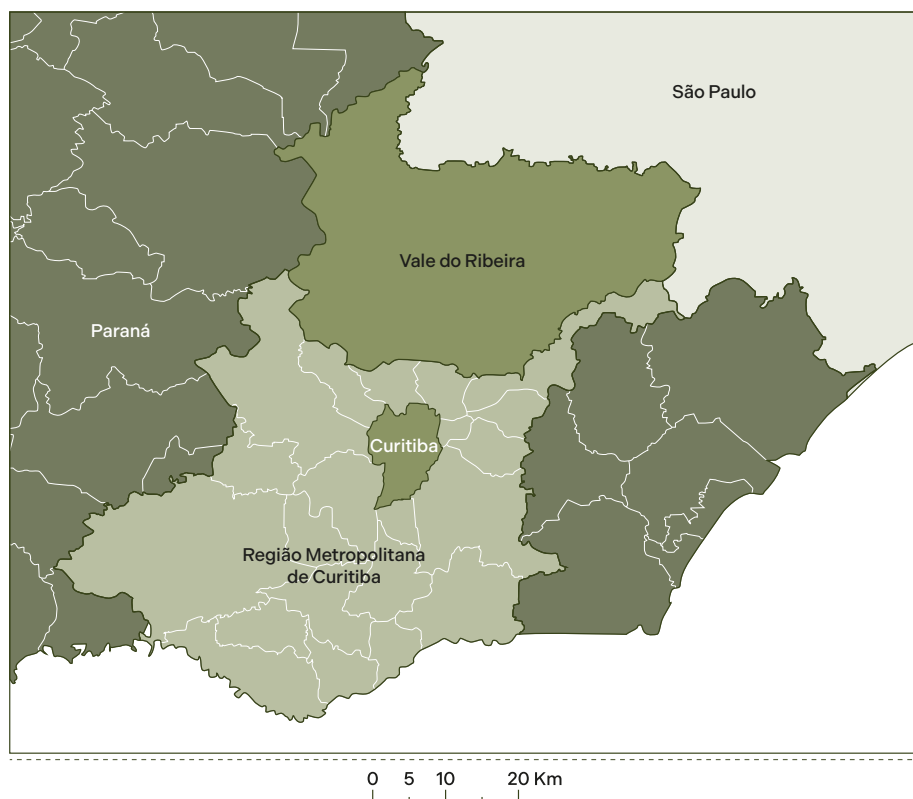
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O período compreendido para levantamento dos dados ficou estabelecido entre os anos de 2010 e 2017. Essas informações estão relacionadas ao início do PRÓ-RURAL. Serão consideradas, ainda, as ações em conjunto com o ITCG para a regularização fundiária no estado do Paraná.

Após essa etapa, a metodologia de pesquisa assume uma forma aplicada chamada de “estudo de caso”, amplamente utilizada nas ciências sociais aplicadas. Conforme aponta Gil (2002, p. 41): “Embora o planejamento da pesquisa exploratória seja bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso”.

As razões que justificam a escolha do Vale do Ribeira-PR, conforme visto no Mapa 1, deram-se: a) em decorrência do baixo IDH e dos dados do IBGE de 2010; b) por ser uma região coberta por vários programas e políticas públicas para o desenvolvimento; c) por estar na região metropolitana de Curitiba; e d) por apresentar um número considerável de imóveis rurais com documentação de posse por simples ocupação, criando uma insegurança jurídica no direito à propriedade e dificuldades no acesso a financiamentos.

Mapa 1 – LOCALIZAÇÃO DO VALE DO RIBEIRA EM RELAÇÃO À REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



Fonte: Adaptado de Instituto Água e Terra (2017).

A realidade socioeconômica da região do Vale do Ribeira é reconhecida como socialmente crítica e com forte dependência de recursos públicos, mesmo próximo da região com maior dimensão econômica do estado, que tem o seu município mais rico, não consegue distribuir os recursos necessários para o desenvolvimento dos municípios com os piores IDHs do estado do Paraná.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A fim de encontrar respostas para as questões norteadoras da pesquisa, foram realizadas análises que permitiram identificar como as UMCs podem participar do processo de regularização fundiária e

se colocarem como uma alternativa para um fluxo processual menos restritivo, a ser proposto, visando agilidade e acessibilidade para a regularização fundiária dos agricultores posseiros do Vale do Ribeira-PR.

Para isso, foram aplicados questionários junto aos agentes públicos promotores e executores da regularização fundiária no Paraná que atuam na região, com perguntas agrupadas em assuntos para atingir os objetivos da pesquisa: a) averiguar se os agentes públicos utilizam informações do Cadastro na formulação dos programas de regularização fundiária; b) averiguar como as Unidades Municipais de Cadastro Rural (UMCRs) podem apoiar o processo de regularização fundiária; c) identificar a relação entre os agentes públicos no processo de regularização fundiária; d) identificar quando e onde são abertos os processos de regularização fundiária; e) identificar quais são os principais entraves na execução do Programa de Regularização Fundiária; e f) identificar a indicação de melhorias no processo de regularização fundiária.

Aliado aos agentes públicos municipais que atuam diretamente na área das Secretarias de Agricultura ou na UMC, agrupou-se as perguntas nos seguintes temas: a) analisar a percepção dos agentes públicos locais sobre o processo de regularização fundiária em execução no município; b) averiguar se os programas de regularização fundiária têm a devida divulgação e esclarecimento junto aos posseiros dos municípios; e c) identificar se as prefeituras e UMCs podem contribuir de forma mais efetiva no processo de regularização fundiária nos municípios pesquisados.

Apresentam-se inicialmente os resultados do primeiro grupo, referente aos questionários aplicados aos agentes públicos formuladores e executores do programa PRÓ-RURAL, com os resultados da percepção sobre a participação das unidades municipais de cadastro no processo de regularização, bem como a identificação dos gargalos que podem estar impactando o programa e as sugestões apontadas para melhoria dos resultados.

Para 60% dos respondentes, os dados do cadastro foram utilizados para elaborar o programa do PRÓ-RURAL, mas para 40% eles são desconhecidos. Para conhecer a percepção sobre a atuação das UMCs nas prefeituras, 80% responderam desconhecer, e apenas 20% conheciam o trabalho. Por outro lado, 29% responderam que essas unidades podem auxiliar na orientação sobre a documentação, 43% na recepção dos requerimentos, 14% responderam que podem auxiliar na digitalização e envio dos processos de regularização fundiária aos órgãos responsáveis, e 14% não souberam responder.

A participação das UMCs é pertinente devido à relação e proximidade do agricultor com o funcionário da prefeitura, que muitas vezes também trabalha com a emissão da nota do produtor, com a emissão de documentação pessoal e com outros serviços ligados aos agricultores.

Sobre a relação dos agentes públicos da questão fundiária na formulação dos programas de regularização do município, 80% dos respondentes disseram que todos participam e 20% disseram que nem todos participam. Importante destacar que a forma como é realizada a divulgação do programa entra nesse contexto, para se averiguar a participação das prefeituras, ITCG, EMATER e sindicatos, atuando nas audiências públicas.

No que se refere à abertura dos processos de regularização, 60% responderam que, a qualquer momento, o posseiro pode solicitar a regularização, e os outros 40% responderam que o posseiro não pode solicitar a abertura do processo quando desejar. E quanto ao local para fazer essa solicitação, 43% responderam ser no ITCG, 29% na Defensoria Pública, 14% no Conselho Municipal, e outros 14% responderam ser na prefeitura.

Embora estas informações sejam de fato a realidade, normalmente o que se vê na prática é o início dos cadastros realizado após a definição das demandas, seguido da recepção de documentos dos agricultores, do georreferenciamento dos imóveis e o ajuizamento das ações de usucapião feito pela Defensoria Pública, que tem uma equipe reduzida junto ao Tribunal de Justiça do Paraná, quando reunidos todos os documentos para o ajuizamento das ações, evidenciando uma ação pontual do programa.

O ITCG, por sua vez, não possui escritórios de atendimento nos municípios, tendo apenas a sede na Capital e um pequeno número de servidores, diante de uma grande demanda, tanto na regularização das terras devolutas quanto das terras de particulares com documentação precária.

Em relação aos principais entraves apontados pelos agentes públicos, que podiam indicar mais de um problema, 25% estão na falta de recursos, 25% responderam que são a falta de servidores, 8% disseram que a dificuldade está na execução do programa, 8% apontaram ser a dificuldade com georreferenciamento e 34% apontaram o Poder Judiciário.

As ações via Judiciário têm causado uma demora para aqueles que esperam a regularização de suas terras há vários anos, alguns até décadas. Essa conjunção de forças via Judiciário tem trabalhado no atendimento das leis; no entanto, observa-se uma morosidade na resposta nos resultados do programa, aparecendo como um dos principais entraves.

Por outro lado, como já foi discutido, a usucapião extraordinária, aquela feita via Cartório de Registro de Imóveis, pode trazer celeridade

à regularização devido à simplificação dos procedimentos das ações usucapião judicial, até então considerada como o mais dificultoso procedimento especial dentro do processo judicial descrito pelo antigo Código de Processo Civil (Corrêa; Menezes, 2016).

As sugestões apontadas como melhorias ao programa são as seguintes: 16% apontam que deve haver a institucionalização do programa, 15% responderam que deve haver aumento da capacidade da Defensoria, 15% das respostas apontam para a criação de uma vara especializada na justiça do estado do Paraná, outros 15% das respostas apontam para a necessidade de servidores mais qualificados, 8% apontam ser necessário mais recursos para melhorar o programa, realizar o trabalho em mais municípios e para a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e 15% apontaram a simplificação do processo.

Mas, para implementar as sugestões dadas nos itens a) e b), avalia-se que elas dependem de acordos entre a OAB, a Defensoria e o Tribunal de Justiça com o governo do estado do Paraná, que é o principal responsável pelo programa PRÓ-RURAL. Isso pode ser celebrado por acordo de cooperação técnica, o qual depende de poucos ou quase nenhum recurso financeiro e poderia, segundo os agentes públicos, resultar em mais celeridade ao processo.

Os resultados indicam que o grupo de agentes públicos que está envolvido diretamente na execução do programa e vivencia as atividades desenvolvidas em campo tem perspectivas diferentes sobre quais gargalos devem ser superados e sugere uma estruturação melhor das ações e das instituições envolvidas no programa.

Para o segundo grupo, o dos agentes públicos municipais, temos as seguintes respostas sobre a percepção em relação ao processo de regularização fundiária em execução no município: averiguou-se que 57% das prefeituras participam de alguma forma do processo e os outros 43% disseram que não participam do programa e do processo de regularização em andamento no município.

Fica claro que certos programas, quando implementados sem a devida participação daqueles que vão auxiliá-lo ou promovê-lo, podem levar a certos entraves na sua execução, devido à falta de articulação prévia com aqueles que conhecem os problemas de perto.

Diante disso, percebe-se que as ações do programa foram elaboradas sem considerar os aspectos de recursos disponíveis que as prefeituras poderiam oferecer, além de apenas prestarem informações e cooperarem na mobilização dos agricultores.

Em relação às melhorias apontadas pelos agentes públicos municipais, com opção de apontar mais de uma sugestão, 64% das respostas

indicam a simplificação das leis e dos processos, 29% indicam melhoria dos programas e 7% indicam a diminuição do tempo de espera.

No quesito divulgação dos programas junto aos agricultores, 57% dos agentes responderam que não se tem atingido todos os agricultores do município, e 43% dos agentes disseram que o programa é divulgado para todos os agricultores do município.

Os agentes acrescentaram a necessidade de uma melhor divulgação do programa, pois provavelmente não se sentem seguros para prestar esclarecimentos por não terem sido capacitados para auxiliar nas ações de regularização, o que pode resultar em economia para o programa com mais agentes públicos locais treinados.

Por fim, o fato primordial para confirmar o pressuposto da participação das UMCs no programa: averiguou-se que 71% dos respondentes entendem que a contribuição da unidade cadastradora do Incra no processo de regularização pode ser maior e mais efetiva, e outros 29% não souberam responder, pois não havia uma UMC em seu município.

Assim, uma parceria entre o Estado e seus programas de regularização, Incra e os municípios pode representar o que Reydon e Felício (2017, p. 15) consideram como um processo de governança fundiária, que tem a capacidade “[...] instrumental/institucional da gestão das políticas de posse e uso da terra”, estendendo sua atuação a uma atuação participativa na tomada de decisões que vinculariam todas as ferramentas disponíveis na busca do que seja sustentável econômica e ambientalmente.

Também, como pode ser visto nos dados publicados pelo governo do estado do Paraná, o programa PRÓ-RURAL ajuizou, por meio da Defensoria Pública, ações envolvendo 2.702 famílias de agricultores familiares, o que representa 45% do total das 6.000 famílias previstas até o final da execução. O ITCG já realizou o trabalho de georreferenciamento de 6.907 propriedades, com produção de planta e memorial descritivo, representando uma execução física de 86,3% da meta prevista (Paraná, 2017; Paraná, 2018).

No entanto, ao analisar o Projeto Multissetorial Componente – Regularização Fundiária e as etapas do processo de regularização, conforme será mostrado no Fluxograma 2, elaborado pelo governo do estado do Paraná para atender esta demanda, verificou-se que a metodologia definida por critérios de exclusão criou obstáculos para o desenvolvimento de um programa que seja amplo e incluyente, tanto nos aspectos sociais quanto nos econômicos, resultando em fatores limitantes para o alcance da política pública de regularização fundiária.

As competências dentro do programa de regularização em terras particulares, destacam-se pelas atribuições do Quadro 1, no qual a

EMATER é a responsável por identificar as demandas de regularização nos municípios beneficiários do programa, em seguida apresentando aos Colegiados Territoriais, que fazem a análise, seleção e priorização das demandas. Por sua vez, a SEAB faz uma priorização em nível estadual conforme a disponibilidade orçamentária; após isso, encaminha os pleitos para o ITCG, que faz uma análise técnica para elaboração de relatório técnico a fim de subsidiar o ajuizamento das ações de usucapião realizadas pela Defensoria Pública, que, por sua vez, ajuíza essas ações e faz o acompanhamento junto ao Judiciário.

Quadro 1 – ETAPAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PROGRAMA PRÓ-RURAL

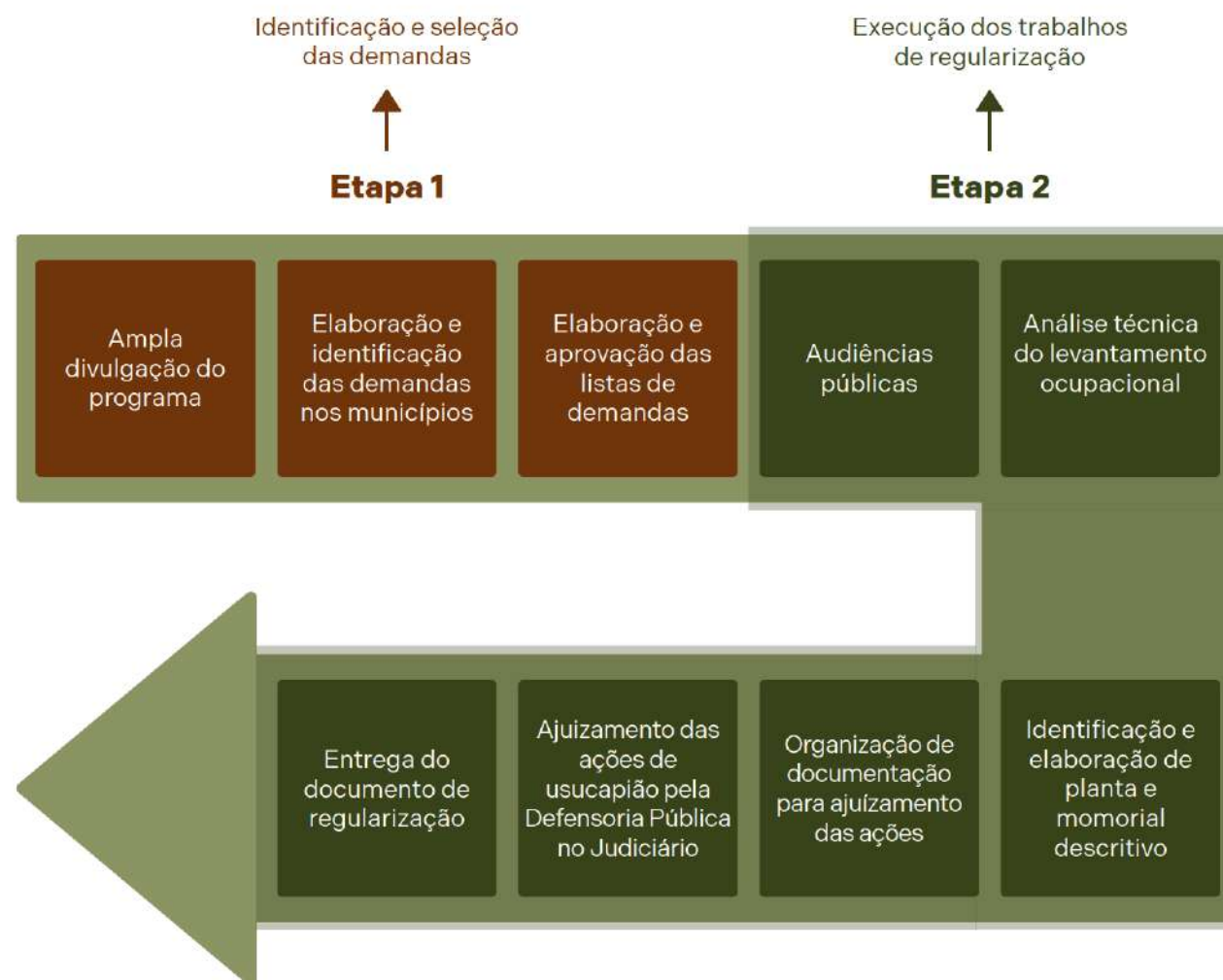
Etapas	Ações do processo para regularização fundiária
1	Divulgação do Programa
2	Elaboração e identificação da demanda nos municípios e territórios
3	Elaboração e aprovação da lista de demandas estaduais
4	Realização de audiências públicas
5	Levantamento ocupacional e análise da documentação
6	Georreferenciamento dos imóveis para produção de planta e memorial descritivo
7	Organização das peças técnicas para ajuizamento das ações
8	Ajuizamento e acompanhamento das ações
9	Entrega dos documentos de propriedade dos imóveis aos beneficiários

Fonte: Paraná (2014).

Os resultados demonstram que é necessário um trabalho de correção das ações, com vistas a encontrar outras formas de melhorar os resultados e diminuir o tempo de espera dos agricultores pelos documentos de suas terras. A gestão do programa deve reavaliar os métodos e instrumentos para encontrar processos que dêem mais celeridade ao programa de regularização no estado.

Todas as etapas, conforme descritas anteriormente, desde o início com a divulgação até a regularização dos imóveis, podem ser vistas no Fluxograma 2.

Fluxograma 2 – FLUXO SIMPLIFICADO DO PROGRAMA PRÓ-RURAL



Fonte: Adaptado de Paraná (2014).

A fase de ajuizamento e os resultados esperados destas ações, conforme a fase dois do programa, têm apresentado maior impacto no atraso da regularização fundiária planejada. Havia uma previsão inicial, segundo planejamento do programa, para o trâmite entre a divulgação da ação e a entrega dos documentos ocorrer em 12 meses. No entanto, segundo dados do ITCG, desde o ano de 2013 até o momento, foram ajuizadas apenas 156 ações de usucapião na Justiça do Paraná, conforme pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1 – RESULTADO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS PARTICULARES DO PROGRAMA PRÓ-RURAL

PROGRAMA	ANO (1)	MUNICÍPIOS	FAMÍLIAS CADASTRADAS	IMÓVEIS GEORREFERENCIADOS	BENEFICIADOS (2) COM AÇÕES DE USUCAPIÃO AJUIZADAS	BENEFICIADOS COM SENTENÇAS PROCEDENTES
PRÓ-RURAL	2013	CERRO AZUL	248	342		
	2013	DOUTOR ULYSSES	253	334		
	2013	ITAPERUÇU	63	85	121	8
	2013	RIO BRANCO DO SUL	58	36	35	
	2013	BOCAIUVA DO SUL	184	200		
		TOTAL	806	997	156	8

Fonte: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (2019).

Nota:

(1) Ano de referência leva em conta o início do cadastramento.

(2) A Defensoria Pública considera como autores da ação o casal, razão pela qual, o número é maior de beneficiados (que inclui marido e esposa).

Os dados, sobre a regularização fundiária em terras particulares no Vale do Ribeira-PR, apresentam bons resultados no cadastro de 806 famílias e no georreferenciamento dos imóveis, tendo em vista o número de 1.234 posses cadastradas no SNCR. No entanto, desde o início dos trabalhos até o momento, apenas oito sentenças foram proferidas em favor dessas famílias.

Esses resultados reforçam que os principais entraves do programa se encontram no ajuizamento das ações e nas decisões que se prolongam ao longo dos anos dentro das varas judiciais.

Tendo em vista a etapa judicial, considerada a fase mais crítica e morosa para a regularização fundiária no programa PRÓ-RURAL, conforme apontado pelos agentes públicos promotores e executores das atividades, além dos baixos resultados de sentenças deferidas apresentados na Tabela 1, faz-se necessário a adoção de outras medidas para acelerar o processo, amparado por dispositivos legais vigentes, de modo a garantir acesso aos agricultores posseiros ao registro imobiliário.

4.1 PROPOSTA DE FLUXO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELA AÇÃO DE USUCAPIÃO VIA EXTRAJUDICIAL

Ao realizar esta pesquisa e ter identificado elementos necessários para melhorias no programa do PRÓ-RURAL, sugere-se, a seguir, a indicação de duas proposições para apoiar e dar celeridade ao processo de regularização pela ação de usucapião.

Assim, propõe-se, em primeiro plano, o aperfeiçoamento do fluxo do programa PRÓ-RURAL, conforme Quadro 2, incluindo as UMCs existentes nas prefeituras do Vale do Ribeira-PR, conforme Fluxograma 3, como fonte de apoio institucional na abertura de processos para regularização fundiária, apoiando a Ação de Usucapião Extraordinário, estabelecida pela Lei nº 13.015 de 16 de março de 2015, para regularização fundiária dos imóveis com documentação precária, de acordo com os casos e prazos específicos para o meio rural.

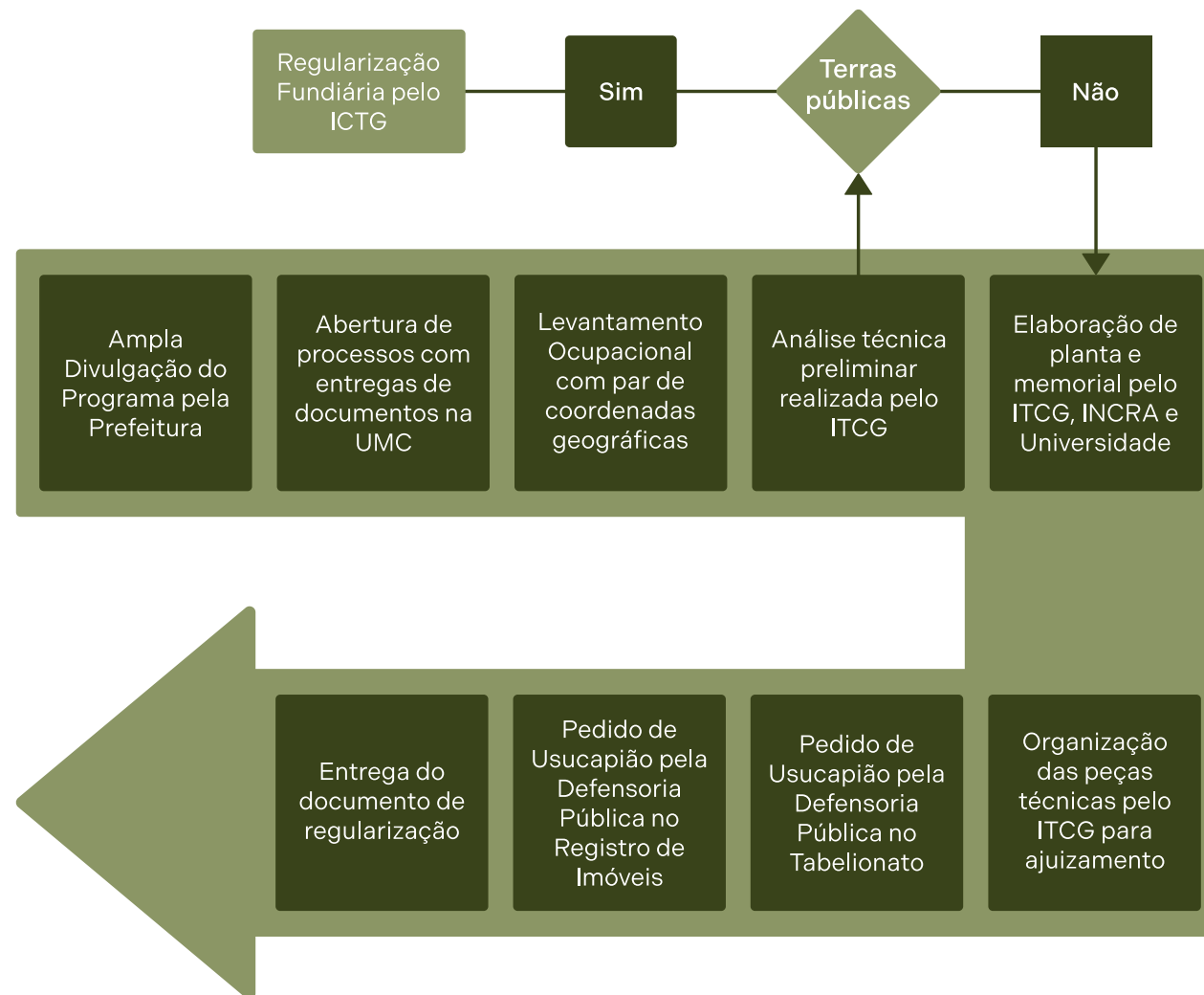
Quadro 2 – ETAPAS PARA O NOVO FLUXO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA O PROGRAMA PRÓ-RURAL

Etapas	Ações a seguir no processo de regularização fundiária
1	Ampla divulgação pela prefeitura, quando necessário se realizada audiência pública.
2	Abertura de processo com recepção de documentação com checklist de entrega.
3	Levantamento ocupacional a ser realizado pelo técnico do ITCG ou da prefeitura, com a coleta de um par de coordenadas e a confirmação dos ocupantes e confrontantes, no qual será identificado a situação fundiária e jurídica do imóvel.
4	Encaminhar a documentação recepcionada na UMC para o ITCG para identificação de terras devolutas e particulares, via correios ou por meio eletrônico, digitalizada.
5	Realização de georreferenciamento para produção de planta e memorial descritivo pelo estado, Incra (convênio com o estado) e parcerias com universidades.
6	Organização das peças técnicas para instrução processual das ações de usucapião.
7	Pedido pela Defensoria Pública ou pela OAB no Tabelionato de Notas para lavratura de Ata Notarial de posse com vistas à usucapião.
8	Após a lavratura da ata notarial pelo tabelião de notas, a Defensoria Pública, ou advogado indicado pela OAB, apresentará requerimento ao Registro de Imóveis, solicitando o reconhecimento da usucapião do imóvel na comarca de sua localização.
9	Entrega dos documentos de propriedade dos imóveis aos beneficiários.

Fonte: Autoria própria.

Caso seja adotada esta proposição, o servidor responsável pela UMC no município deverá ser devidamente treinado e capacitado pelos agentes do programa PRÓ-RURAL para realizar a recepção do requerimento inicial para regularização fundiária e adotar todos os procedimentos subsequentes. Todas as etapas, conforme descritas anteriormente, desde o início com a divulgação até a regularização do imóvel, podem ser vistas no Fluxograma 3.

Fluxograma 3 – ETAPAS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



Fonte: Autoria própria.

O fluxograma proposto tem o mesmo número de etapas descrito no Fluxograma 2, no entanto, são procedimentos que terão uma tramitação mais rápida, com menos restrições e mais fluidez. Percebe-se que, na etapa de levantamento ocupacional, além das informações do imóvel e de seus ocupantes, será coletado um par de coordenadas para compor as peças técnicas, a fim de subsidiar o ITCG na identificação de possíveis terras públicas.

Para dar legitimidade a esta participação, poderá ser celebrado um Acordo de Cooperação Técnica entre as prefeituras, o ITCG ou estado do Paraná e o Incra. Hoje, o Incra possui este instrumento como parceria para atendimento de agricultores em cooperação com as prefeituras, o qual pode ser aditivado para atender essa demanda, com acesso ao SNCR para emissão do CCIR.

Há de se ressaltar, ainda, que o Incra, através da sua Superintendência Regional no estado do Paraná, tem a expertise em relação à questão fundiária, apresentando-se como parceiro e possível convidado para colaborar no processo de regularização fundiária, assim como já o fez com terras devolutas estaduais, para também colaborar no programa de usucapião em curso no estado do Paraná, além de ter uma base de dados que pode prestar todas as informações sobre os posseiros em cada município.

Segundo dados fornecidos por alguns cartórios, o tempo razoável para a conclusão do processo de usucapião extrajudicial é de seis meses, podendo chegar até um ano, dependendo da correta instrução do processo.

5 CONCLUSÕES

O projeto para regularização fundiária, idealizado no Estatuto da Terra (Brasil, 1964b), trouxe uma expectativa para a destinação das terras devolutas da União, especialmente em projetos fundiários de colonização na Amazônia, promovidos pelo governo para assentar colonos que desejavam adquirir terras, dispostos a serem assentados mesmo longe de suas origens. Mas, devido à grande extensão territorial e à baixa gerência sobre o vasto território, muitos dos imóveis não receberam a titulação definitiva — ou mesmo aqueles agricultores que foram titulados, muitos não levaram a registro —, provocando insegurança jurídica aos posseiros das terras públicas.

E, analisando os dados de regularização fundiária do programa PRÓ-RURAL e do programa de titulação do ITCG, é possível ver o esforço do governo do estado em promover o desenvolvimento dos agricultores familiares. No entanto, devido aos baixos resultados do programa, ficam mais distantes da meta de um meio rural sustentável no aspecto socioeconômico.

Esta tarefa política e administrativa, formulada pelos *think tanks*, muitas vezes, precisa ser aperfeiçoada e até mesmo tornar-se política pública permanente, não só pensando nas soluções estanques e pontuais de uma demanda represada, mas como um programa que vise o bem-estar social de um grupo em situação de fragilidade social, como os agricultores familiares do Vale do Ribeira-PR.

Portanto, os resultados apontam para uma parceria que se vê hoje entre o Incra, por meio das unidades de cadastro em funcionamento nas prefeituras, ampliada para a participação do estado do Paraná, o que representaria uma ação clara de governança fundiária.

Os resultados apresentados pelas respostas dos agentes públicos confirmam a hipótese de que o requerimento inicial para regularização fundiária dos imóveis rurais pelos agricultores posseiros pode ser realizado diretamente na UMC, que representa apoio e celeridade ao programa.

Diante da inquietação para responder à pergunta-problema e indicar melhorias nos procedimentos de regularização fundiária de imóveis rurais para os agricultores, sendo menos restritivas e de fácil acesso, foi exposta uma alternativa de apoio ao processo, com um fluxo de regularização fundiária que segue a via do usucapião extrajudicial, com a recepção do requerimento inicial realizada pelas UMCs, sendo estes os agentes públicos que conhecem a realidade da vida dos beneficiários e estão disponíveis na repartição pública da prefeitura, além de atuarem como agentes municipais do cadastro rural do Incra.

REFERÊNCIAS

ALSTON, L. J.; LIBECAP, G. D.; SCHNEIDER, R. The determinants and impact of property rights: land titles on the Brazilian frontier. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 12, n. 1, p. 25-61, 1996.

ANDRADE, M. I. T.; PERO, V. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. **Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE**, v. 41, n. 1, p. 29-69, abr. 2011.

AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A. Agricultura familiar, crédito e mediação institucional: a experiência do PRONAF em São Miguel no Nordeste Brasileiro, **Cuadernos de Desarrollo Rural**, Bogotá, v. 54, p. 61-85, 2005.

BARROSO, L. A. PASSAMANI, B. R. Usucapião extrajudicial: o procedimento para além da desjudicialização. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 1, p. 189-211, mar. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n1p199. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/26233>. Acesso em: 10 set. 2025.

BOECHAT, W. S. F. L. Usucapião e o direito agrário: uma visão geral da aplicabilidade da usucapião no direito agrário e a usucapião especial rural. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973**. Regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d72106.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Império, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=L0601=1850-&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%20leais. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. Fixa normas de Direito Agrário, dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

CORRÊA, C. F. MENEZES, J. B. C. A usucapião extrajudicial e a atuação do cartório de registro de imóveis: uma opção pela

celeridade ou manutenção das práticas burocrática? **Revista de Processo, Jurisdição e efetividade da Justiça**, 2016.

DIAS, G. L. S. O Estado e o agro em tempos de liberação. **RER**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 341-354, jul./set. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/x5SmGZ-9DYQzYVZDfQ4DWQdC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2019.

FAO/SEAD. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília, DF: FAO, 2017.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. Direitos Reais. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FERNANDES, V. B.; REYDON, B. P. A governança de terras e o desenvolvimento econômico. In: FERNANDES, V. B.; REYDON, B.; Bueno, A. P. S.; Siqueira, G. P. (org.). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. 1. ed. Brasília, DF: FAO, 2017, p. 58.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, C. M. P. et al. Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. **CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária**, v. 9, n. 19, p. 308-336, out. 2014.

GOMES, O. **Direitos reais/ direito das coisas**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **RESR**, Piracicaba, v. 50, n. 3, p. 525-544, jul./set. 2012.

IBGE. Censo Agropecuário 2006: grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INCRA. **Relatório de gestão do exercício de 2019**. Brasília, 2020.

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS. **Dados sobre regularização fundiária no Estado do Paraná**. 2019. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Programa-de-Regularizacao-Fundiaria-0>. Acesso em: 10 fev. 2019.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Ação da regularização fundiária**: projeto multissetorial de desenvolvimento do Paraná programa PRÓ-RURAL, Avaliação Qualitativa. Curitiba, 2017.

INSTITUTO ÁGUA E TERRA. **Divisão Político Administrativo do Paraná 2017. Escala 1:50.000**. Local: IAT, 2017. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Dados-geoespaciais-de-referencia>. Acesso em: 23 dez. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

PARANÁ. Instituto de Terras, Cartografia e Geologia (ITCG). **Programa de Regularização Fundiária**. Curitiba, 2018. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Programa-de-Regularizacao-Fundiaria-0>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. **Programa PRÓ-RURAL**: manual operacional. Curitiba, 2017. Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/mop_prorural_julho2017.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná**: manual operativo do projeto. Curitiba: IPARDES, 2014.

REYDON, B. P. FELÍCIO, A. S. G. Fundamentos da governança fundiária. In: FAO/ SEAD. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília, DF: FAO, 2017. p. 13-41.

ROCHA JUNIOR, A. B.; CASSUCE, F. C. C.; CIRINO, J. F.
Determinantes do uso do crédito rural do Pronaf em 2014.
Revista de Política Agrícola, Brasília, DF, v. 26, n. 2, p.
100-114, abr./maio/jun. 2017.

SARMENTO, D. M. B. Usucapião e suas modalidades. *In*:
EMERJ. **Curso de direitos reais**. n. 16. Rio de Janeiro:
EMERJ, 2013. p. 51-62.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **RESR**, Piracicaba, v. 50, n. 3, p. 503-524, jul./set. 2012.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.



CARACTERIZAÇÃO DOS CANCELAMENTOS DAS CERTIFICAÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS NO ESTADO DO PARANÁ

LUCIANO MATIAS RIBEIRO GUIMARÃES
ISAURA ALBERTON DE LIMA
VANESSA ISHIKAWA RASOTO
LUCIENE STAMATO DELAZARI

1 INTRODUÇÃO

A certificação de imóveis rurais é um procedimento definido por lei e gerenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que atesta que os limites de uma determinada propriedade rural não se sobrepõem a nenhuma outra propriedade cadastrada em suas bases de dados. As ações de certificação são gerenciadas pelo Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Incra, permitindo o conhecimento de como se distribuem os imóveis rurais ao longo do território brasileiro, ao descrevê-los segundo coordenadas em um sistema de referência específico, de forma a caracterizar univocamente o imóvel, a partir do georreferenciamento dos seus perímetros. Atualmente, os pequenos proprietários de terras arcam com os custos dos serviços de georreferenciamento, desde os trabalhos de levantamento topográfico em campo, até o processo de certificação. Esse fato torna fundamental a necessidade da adequada atuação dos responsáveis técnicos pelos serviços prestados.

Huntington (1973) afirma que a distinção mais importante entre os países não reside na forma de seus governos, mas, sim, em seu grau de governança. A adequada implementação de políticas públicas requer não apenas um conveniente aparato burocrático do Estado, mas exige deste, também, que seja capaz de transitar eficientemente em seu território para levar suas decisões à sociedade civil (D'Arcy; Nistotskaya; Ellis, 2019). Para isso, é necessário caracterizar não apenas sua geografia física, mas a constituição de seu território, pois a terra, em qualquer tipo de economia, é um ativo, e o conhecimento de sua distribuição pode ser uma forma de medida para a real capacidade de atuação do Estado. Segundo Scott (1998 *apud* D'Arcy; Nistotskaya; Ellis, 2019), para que um governo possa realizar eficientemente suas políticas, ele precisa conhecer sua população, seu território e suas fontes de riqueza para, a partir desse conhecimento, transformar ou reordenar a realidade social ao longo de sua extensão geográfica.

Formalizada pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), a chamada certificação de imóveis rurais constituiu-se em um novo paradigma na governança fundiária brasileira (Brasil, 2001). A partir dela, cabe aos proprietários de imóveis rurais informar ao Incra as medidas de seus imóveis com precisão específica, caracterizadas segundo coordenadas orientadas no Sistema Geodésico de Referência em vigor no Brasil, o SIRGAS2000, de modo que seja possível caracterizá-los univocamente no espaço geográfico.

A situação abriu uma nova demanda de trabalho para os profissionais adequadamente habilitados a realizar medições em campo, criando toda uma rede de relacionamentos entre empresas de tecnologia responsáveis pela venda de equipamentos, responsáveis técnicos, proprietários rurais, instituições de ensino e órgãos públicos. Consequentemente, gerou também uma demanda por especialização técnica por parte dos profissionais atuantes, além do emprego de equipamentos de alta tecnologia que, inerentemente, impõe custos sobre os proprietários.

Via de regra, o ônus dos trabalhos de georreferenciamento dos imóveis rurais recai sobre os proprietários. Portanto, a adequada realização dos trabalhos de georreferenciamento é fundamental para que se mantenha o equilíbrio das relações entre contratante (proprietário) e contratado (responsável técnico). Situações que impliquem na realização de trabalhos redundantes ou no cancelamento de trabalhos já realizados incorrerão em prejuízo aos profissionais atuantes e/ou em custos adicionais aos proprietários. Com isso, a atuação do Incra torna-se ainda mais relevante, a partir do momento em que for possível ao órgão atuar proativamente na melhoria das relações entre profissionais, proprietários e União, maximizando os ganhos entre as partes interessadas. A caracterização dos profissionais atuantes e a identificação das motivações que levam ao cancelamento de certificações de imóveis rurais são ferramentas capazes de fornecer ao Incra os mecanismos para tanto.

Feitas essas considerações, o presente estudo teve por objetivo levantar e caracterizar as categorias profissionais responsáveis pelos serviços de georreferenciamento de imóveis rurais no estado do Paraná, além das principais causas dos cancelamentos de certificações — procedimentos que, via de regra, podem resultar em retrabalho e prejuízo financeiro às partes interessadas —, vislumbrando eventuais formas de atuação do Incra para fins de melhoria nas ações realizadas dentro do sistema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Em um país de vocação primariamente agrária, o desconhecimento da malha fundiária brasileira, ou seja, de como se distribui o patrimônio rural no território nacional, surge como uma falha estratégica, pois, entre outras (Incra, 1999):

- a) facilita o estelionato e a especulação imobiliária;
- b) dificulta a verificação da função social do imóvel rural;
- c) prejudica a ação do governo na promoção da utilização racional do meio rural;

- d) tende a resultar na má versação de recursos públicos, em função do desconhecimento dessas informações.

A fundamentação legal atual do georreferenciamento de imóveis rurais, definida a partir da Lei nº 10.267 de 2001, estabeleceu mecanismos institucionais para permitir o conhecimento de como se distribuem espacialmente, no meio geográfico, as propriedades rurais privadas no Brasil, facilitando, inclusive, a identificação da ocorrência de imóveis de distintos proprietários ocupando um mesmo lugar no espaço. A partir desta lei, qualquer alteração de titularidade, desmembramento, remembramento ou parcelamento de um imóvel rural demanda que seus limites estejam perfeitamente caracterizados dentro do Sistema Geodésico de Referência adotado no Brasil, de modo a garantir a univocidade entre a descrição registral do imóvel e seu homólogo no meio físico.

A demanda legal imposta ao Incra de armazenar e fiscalizar se os limites levantados a partir da Lei nº 10.267/2001 não se sobrepõem a nenhum outro dentro de sua base de dados é a chamada certificação do georreferenciamento de imóveis rurais. A certificação ocorre a partir da análise, feita pelos Comitês Regionais de Certificação do Incra nos estados, dos limites de imóvel que se pretende certificar, verificando se eles se sobrepõem aos de outro imóvel das bases cartográficas do órgão. Esta análise é feita considerando um conjunto de padrões definidos pelo Incra em suas *Normas para Georreferenciamento de Imóveis Rurais*. As normas devem ser de conhecimento dos responsáveis técnicos pelo georreferenciamento dos imóveis para que possam, por meio do adequado uso das técnicas de levantamento topográfico/geodésico, atingir os requerimentos de precisão estabelecidos.

O SIGEF, vigente desde 2013, com sua interface ao usuário baseada na internet, é o sistema adotado pelo Incra para gerir, atualmente, todas as ações relativas à certificação de imóveis rurais. A análise a respeito da sobreposição entre os limites dos imóveis passou a ser realizada automaticamente pelo sistema, de modo que, não ocorrendo sobreposição, a planta e o memorial descritivo são gerados imediatamente, com as devidas chaves de segurança para a garantia de autenticidade.

O impacto do sistema foi de tal modo positivo que, no ano seguinte à sua implantação, o SIGEF recebeu o Prêmio e-Gov 2014, de governança eletrônica, iniciativa da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP-TIC) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

As normativas que regem a certificação de imóveis rurais preveem a possibilidade, a qualquer momento, do cancelamento de uma certificação, por meio dos chamados requerimentos de cancelamento. De acordo com o *Manual para Gestão da Certificação de Imóveis Rurais*, do Incra, item 5.1 Cancelamento, “[...] considera-se como cancelamento a exclusão do banco de dados de parcela certificada, em decorrência da detecção de erro ou falha na respectiva geometria” (2013, p. 8).

O cancelamento se dará dentro das seguintes situações (Incra, 2013):

- a) constatação de que o imóvel não tem um título de domínio válido;
- b) diferenças nas coordenadas de um mesmo vértice, quando seus valores estão acima dos tolerados, conforme definidos nas normas do Incra;
- c) o imóvel levantado encontra-se deslocado, extrapola ou omite parte da área, em relação ao seu título de domínio;
- d) representa apenas uma parte de um condomínio;
- e) o levantamento não descreve adequadamente limites sinuosos, como rios.

A certificação do georreferenciamento, ao envolver um grande espectro da sociedade, permite uma abordagem diversificada dentro da academia. Pereira e Augusto (2004) abordam a demanda do georreferenciamento focados exclusivamente na questão do combate à grilagem de terras. Trata-se de um artigo de 2004, e o potencial da Lei nº 10.267/2001 ainda não estava completamente avaliado. O combate à grilagem tem no SIGEF um grande suporte, ao vincular as informações georreferenciadas com os dados dos Registros de Imóveis, dificultando a ocorrência de duplicidade de registros distintos para uma mesma área (Talaska; Etges, 2013).

Em publicação já na vigência do SIGEF, Toledo e Bertotti (2014, p. 843) lembram que o aprimoramento das técnicas de levantamento facilitou a implantação do sistema e permitiu transformá-lo no “[...] principal sistema de disseminação e controle de informações referentes à estrutura fundiária do nosso país”. Esta observação é relevante pois, efetivamente, o SIGEF é um sistema de acesso público: apesar de existirem diferentes níveis de acessibilidade, todos os imóveis certificados são passíveis de consulta pela população, guardadas as restrições relacionadas aos dados pessoais dos proprietários.

Outrossim, Carneiro (2001) identificou possíveis problemas na intercomunicabilidade entre as informações do Incra e as dos Registros de

Imóveis. Em 2001, a preocupação era pertinente dado que, à época da publicação, não existia ainda regulamentação sobre os procedimentos a serem adotados na certificação. A partir de 2013, os oficiais de registro de imóveis foram integrados ao ambiente digital de certificação de imóveis rurais: eles possuem perfis no SIGEF que os habilitam a realizar operações dentro do sistema, das quais a mais importante é a possibilidade de informar o novo registro imobiliário de uma área, criado a partir da certificação dela, anexando cópia digital do documento ao sistema.

Lins e Batistella (2013) apresentam um interessante estudo sobre a viabilidade do Curso Técnico de Agrimensura na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), apontando a necessidade de criação de cursos na área de geomática, para atender às demandas da certificação.

Rosalen, Munhoz e Mardegan (2012) exploram, em seu artigo, uma pesquisa realizada no município de Jaboticabal-SP a respeito de quanto os proprietários rurais estavam, à época do estudo, conscientes da necessidade da certificação de seus imóveis.

Rosalen (2011) aponta a importância que a Lei nº 10.267/2001 trouxe para a compreensão do cadastro rural no Brasil, principalmente no que tange à obrigatoriedade do georreferenciamento dos limites dos imóveis, padronizando a forma de levantamento e de representação dos imóveis rurais, no âmbito das Normas para Georreferenciamento de Imóveis Rurais.

Da literatura consultada, é possível inferir que as questões propostas no presente estudo ainda não foram abordadas no âmbito acadêmico. Estando o SIGEF operacional e em melhoria contínua desde o final de 2013, os autores consideram que a prospecção das informações do entorno do sistema — especificamente sobre quem atua e como atua na certificação do georreferenciamento, e não apenas aquelas de natureza estrutural (software e hardware) — surge como um novo e importante polo para a melhoria da eficácia na gestão do conjunto de atividades relacionadas à certificação do georreferenciamento de imóveis rurais.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Este estudo se apresenta como uma pesquisa exploratória, quantitativa e qualitativa, além de indutiva, delimitada na investigação dos responsáveis técnicos envolvidos com a certificação de imóveis rurais, suas formações profissionais e os resultados de suas ações.

A pesquisa é qualitativa quanto à sua natureza, pois, de acordo com Gonsalves (2001), procura-se a compreensão de um fenômeno — no

caso, como se distribuem, pelo universo de responsáveis técnicos atuantes, os seguintes parâmetros: a formação profissional, as advertências e os cancelamentos de certificações dentro do SIGEF. Também é quantitativa, pois a distribuição qualitativa levantada se dá segundo o número de amostras pesquisadas.

Além disso, é exploratória, pois busca, baseado em Lakatos e Marconi (1992, p. 225), “[...] avaliar uma situação concreta desconhecida [...]”, conforme definida na questão norteadora do estudo.

Pretende-se, também, que a pesquisa seja indutiva, já que, ainda conforme Lakatos e Marconi (1992), objetiva ampliar o alcance dos conhecimentos: a partir dos dados levantados e organizados, permitir-se-á o estabelecimento de novas relações no âmbito da certificação de imóveis rurais, ampliando o leque de opções para a gestão do sistema e de seu entorno.

O levantamento de informações para subsidiar o estudo se deu integralmente dentro das bases de dados do SIGEF. Preliminarmente, foram levantados: o número de responsáveis técnicos cadastrados no SIGEF; de que modo os cadastrados estão distribuídos segundo sua formação profissional; e o número de responsáveis técnicos cadastrados que, efetivamente, trabalharam no SIGEF, ou seja, que realizaram ao menos uma certificação.

Para o recorte das informações no estado do Paraná, em 2018, realizou-se a análise de uma amostragem de todos os requerimentos de cancelamento deferidos no período, de modo a identificar e classificar as motivações dos requerimentos por parte dos profissionais. Esse procedimento é relevante, pois existem dois grandes grupos de causas que podem levar ao cancelamento das certificações de imóveis rurais no SIGEF:

1. cancelamentos solicitados em função de necessidade procedimental: neste caso, o cancelamento é solicitado para que um imóvel possa ser desmembrado ou lembrado, a partir de compra, venda, ou outro procedimento similar. Este tipo de cancelamento não é derivado de erro, mas ocorre em função de as ferramentas específicas para o desmembramento/lembramento de imóveis, dentro do SIGEF, estarem ainda em estágio experimental.
2. cancelamentos solicitados em função de não conformidades: neste caso, podem entrar diversas situações, relacionadas aos procedimentos adotados pelo profissional durante os trabalhos, e que não estão em conformidade com os padrões estabelecidos pelas normas que regulam o SIGEF ou outras. Como:

- a) problemas na identificação das divisas, levando a conflitos com vizinhos;
- b) uso indevido de métodos de levantamento (imagens não ortorretificadas, por exemplo);
- c) não revisão dos dados submetidos ao SIGEF;
- d) desconhecimento das normas cartoriais ou legais (Código das Águas, por exemplo);
- e) desatenção quanto aos manuais, normas e legislações relacionadas ao SIGEF (resultando no preenchimento inadequado de formulários ou certificando áreas de posse, por exemplo).

Este tipo de cancelamento, geralmente, irá incorrer em ônus:

1. ao proprietário, que terá um dispêndio financeiro extra, como pagar custos adicionais para a correção dos problemas ou contratar novo responsável técnico para refazer os serviços, além dos custos oriundos de despesas adicionais nos cartórios de registros de imóveis;
2. ao próprio responsável técnico pelo levantamento, em função de, normalmente, ter que arcar com as despesas relacionadas com a correção dos problemas, diminuindo sua margem de lucro ou, inclusive, causando prejuízos financeiros.

Portanto, para realizar o refinamento das informações sobre a atuação dos profissionais, fez-se:

- c) o recorte do número de requerimentos de cancelamento segundo dois parâmetros: um espacial, definido por requerimentos protocolados no estado do Paraná, pois o acesso aos detalhes dos requerimentos em um estado só é possível para o seu respectivo Comitê Regional; e um temporal, a partir da análise dos requerimentos realizados em 2018;
- d) uma amostragem, baseada no total de requerimentos de cancelamento analisados;
- e) a classificação dos requerimentos de cancelamento segundo suas motivações;
- f) a compilação e visualização dos dados segundo gráficos e tabelas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir das pesquisas realizadas, buscou-se, inicialmente, identificar o número total de responsáveis técnicos, em âmbito nacional, que requirem cadastro junto ao Incra para a realização do georreferenciamento de imóveis rurais, classificados segundo sua formação profissional, bem como o número de responsáveis técnicos que efetivamente realizaram certificações, como pode ser visto na Tabela 1:

Tabela 1 – NÚMERO TOTAL DE CREDENCIADOS POR PROFISSÃO HABILITADOS DENTRO DO SIGEF PARA A CERTIFICAÇÃO DO GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS E NÚMERO DE PROFISSIONAIS EFETIVAMENTE ATUANTES

(continua)

Formação	Credenciados	Credenciados efetivamente atuando	Proporção de profissionais atuantes (%)	Participação, por profissão, em relação aos profissionais atuantes
Técnico de Grau Médio em Agrimensura	3011	1640	54,5	27,0

Tabela 1 – NÚMERO TOTAL DE CREDENCIADOS POR PROFISSÃO HABILITADOS DENTRO DO SIGEF PARA A CERTIFICAÇÃO DO GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS E NÚMERO DE PROFISSIONAIS EFETIVAMENTE ATUANTES

(continuação)

Formação	Credenciados	Credenciados efetivamente atuando	Proporção de profissionais atuantes (%)	Participação, por profissão, em relação aos profissionais atuantes
Engenheiro Agrimensor	2425	1106	45,6	18,2
Engenheiro Agrônomo	2364	1378	58,3	22,7
Engenheiro Florestal	816	446	54,7	7,4
Engenheiro Civil	723	272	37,6	4,5
Engenheiro Cartógrafo	576	192	33,3	3,2
Técnico em Agropecuária	561	388	69,2	6,4
Geógrafo	298	116	38,9	1,9
Técnico de Nível Superior ou Tecnólogo	294	167	56,8	2,8
Engenheiro Ambiental e Sanitarista	259	165	63,7	2,7
Engenheiro Agrícola	118	67	56,8	1,1
Tecnólogo e Técnico de Grau Médio	109	64	58,7	1,1
Geólogo	73	20	27,4	0,3
Arquiteto e Urbanista	60	22	36,7	0,4
Engenheiro de Minas	11	4	36,4	0,1
Técnico em Agricultura	11	5	45,5	0,1
Engenheiro Geógrafo	8	5	62,5	0,1
Engenheiro de Geodésica e Topografia	6	4	66,7	0,1
Engenheiro Geólogo	4	1	25,0	0,0
Engenheiro Mecânico	4	3	75,0	0,0
Engenheiro de Pesca	3	2	66,7	0,0

Tabela 1 – NÚMERO TOTAL DE CREDENCIADOS POR PROFISSÃO HABILITADOS DENTRO DO SIGEF PARA A CERTIFICAÇÃO DO GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS E NÚMERO DE PROFISSIONAIS EFETIVAMENTE ATUANTES

(conclusão)

Formação	Credenciados	Credenciados efetivamente atuando	Proporção de profissionais atuantes (%)	Participação, por profissão, em relação aos profissionais atuantes
Engenheiro de Fortificação e Construção	2	1	50,0	0,0
Engenheiro de Operação Estradas e Civil	1	0	0,0	0,0
Engenheiro Eletricista	1	0	0,0	0,0
Total	11738	6068	51,7	100,0

Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

Portanto, em todo o Brasil, um total de 11.738 profissionais, de 24 modalidades diferentes de profissionalização, estão devidamente cadastrados junto ao Incra e, em princípio, aptos para realizar todas as ações necessárias à certificação de imóveis rurais, sendo os técnicos de grau médio em Agrimensura os credenciados em maior número.

Do total de 11.738 profissionais cadastrados, 6.068 (52%), efetivamente realizaram ações no SIGEF, compreendendo 22 tipos diferentes de formação. As maiores fatias de participação nas ações de certificação do georreferenciamento de imóveis rurais correspondem aos técnicos de grau médio em Agrimensura, aos engenheiros agrimensores e engenheiros agrônomos.

Antes de avaliar a situação dos profissionais atuando especificamente no estado do Paraná, procurou-se avaliar qual o alcance das ações de certificação do georreferenciamento de imóveis rurais no mesmo, a partir do levantamento da distribuição dos imóveis rurais no estado, segundo seu tamanho, em hectares e em módulos fiscais, com o seguinte resultado (Tabela 2):

Tabela 2 – DISTRIBUIÇÃO DE IMÓVEIS POR MESORREGIÃO DO ESTADO DO PARANÁ (QUANTIDADE DE ÁREA E NÚMERO DE IMÓVEIS)

Mesorregião	Área total (ha)	Área até 4 módulos fiscais - MF (ha)	% da área total até 4 MF	Total de imóveis	Imóveis até 4 MF	% dos imóveis de até 4 mod. fiscais	Média do tamanho dos 4 MF (ha)
Norte Pioneiro	1.573.183,8	686.981,8	43,7	44.213	44.213	91,6	72
Metropolitana	2.309.673,2	729.931,1	31,6	63.407	63.407	97,2	72
Centro-Occidental	1.194.204,9	587.029,0	49,2	33.696	33.696	91,6	80
Noroeste	2.475.795,3	937.843,1	37,9	57.852	57.852	90,5	96
Norte Central	2.456.227,9	1.113.185,0	45,3	75.953	75.953	91,3	72
Oeste	2.285.910,3	1.240.520,9	54,3	84.887	84.887	96,2	80
Centro-Oriental	2.185.927,9	497.548,6	22,8	31.811	31.811	85,1	80
Sudeste	1.696.752,5	1.019.235,1	60,1	71.902	71.902	97,8	80
Centro-Sul	2.645.563,5	941.061,4	35,6	51.278	51.278	87,7	80
Sudoeste	1.164.552,6	954.004,9	81,9	61.414	61.184	99,6	80
Totais:	19.987.791,8	8.707.341,0	43,6	576.413	539.963	93,7	79

Fonte: Adaptado de Incra (2014, [2018]).

Dos dados levantados, apreende-se que cerca de 94% dos imóveis rurais do Paraná se constituem de pequenas propriedades, com até quatro módulos fiscais. Este fato é relevante, pois a partir do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, os prazos limites para a certificação dos imóveis rurais foram definidos da seguinte maneira: a partir de novembro de 2023 devem entrar os imóveis com área maior que 25 hectares (ha) e menor que 100 ha, e a partir de novembro de 2025 os imóveis com área menor que 25 ha (Brasil, 2018). Estes valores abrangem a grande maioria dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais no estado do Paraná.

Em seguida, a partir de consulta ao banco de dados do SIGEF, descobriu-se que, em 2018, foram deferidos 1.158 requerimentos de cancelamento no estado do Paraná, distribuídos da seguinte forma (Tabela 3):

Tabela 3 – REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO POR PROFISSÃO, DEFERIDOS NO ESTADO DO PARANÁ EM 2018

Categoria profissional	Quantidade de profissionais que solicitaram cancelamento	Quantidade de requerimentos deferidos
Engenheiro Agrônomo	72	430
Engenheiro Florestal	32	163
Engenheiro Cartógrafo	23	146
Técnico de Grau Médio em Agrimensura	31	138
Técnico em Agropecuária	25	117
Geógrafo	8	44
Engenheiro Agrimensor	7	35
Engenheiro Civil	5	31
Engenheiro Ambiental e Sanitarista	7	24
Técnico de Nível Superior ou Tecnólogo	3	19
Técnico em Agricultura	2	7
Engenheiro Agrícola	3	4
Total:	218	1158

Fonte: Autoria própria.

Além disso, fez-se uma amostragem estratificada que utilizou como referência a proporção que as categorias profissionais apresentaram na distribuição dos requerimentos de cancelamento deferidos no ano de 2018 no estado do Paraná:

Tabela 4 – PROPORÇÃO DOS REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO DEFERIDOS NO ESTADO DO PARANÁ EM 2018, POR PROFISSÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL

Categoria profissional	Quantidade de requerimentos	Proporção dos requerimentos em relação ao total (%)
Engenheiro Agrônomo	430	37,1
Engenheiro Florestal	163	14,1
Engenheiro Cartógrafo	146	12,6
Técnico de Grau Médio em Agrimensura	138	11,9
Técnico em Agropecuária	117	10,1
Geógrafo	44	3,8
Engenheiro Agrimensor	35	3,0
Engenheiro Civil	31	2,7
Engenheiro Ambiental e Sanitarista	24	2,1
Técnico de Nível Superior ou Tecnólogo	19	1,6
Técnico em Agricultura	7	0,6
Engenheiro Agrícola	4	0,3
Total:	1158	100,0

Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

Os requerimentos foram listados e numerados, e, a partir deles, foi gerada uma amostragem aleatória, sem reposição, dos requerimentos de cancelamentos, a partir da qual estes foram analisados.

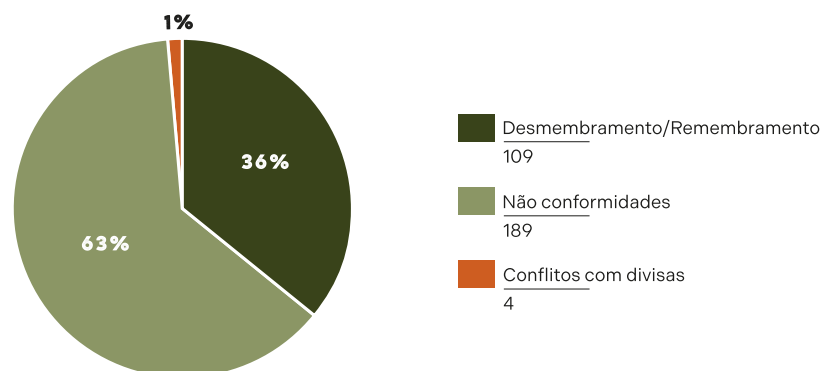
Com isso, foi possível montar um panorama dos requerimentos de cancelamento em 2018, compreendendo e classificando as respectivas motivações.

A partir da avaliação dos requerimentos, identificou-se que os cancelamentos se distribuíram em quatro classes características:

- a) motivados por desmembramento ou remembramento do imóvel, ou por solicitações específicas dos Registros de Imóveis ou de órgãos públicos, como o Departamento de Estradas de Rodagem (DER);
- b) não conformidade com as técnicas de levantamento topográfico ou com procedimentos de processamento e elaboração dos dados levantados, resultando em coordenadas erradas, dados com altitudes zeradas e uso de imagens não corrigidas;
- c) não conformidade com o disposto na Norma e nos Manuais técnicos do SIGEF, como: descrição errada dos métodos empregados nos levantamentos de campo, não identificação prévia dos limites e confrontantes a serem levantados, falta de análise dos documentos dos imóveis e a não guarda das peças técnicas;
- d) conflitos não previsíveis entre vizinhos e independentes dos atos praticados pelo responsável técnico.

Das amostras analisadas, chegou-se à seguinte distribuição dos requerimentos de cancelamento deferidos em 2018, representadas no Gráfico 1:

Gráfico 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO

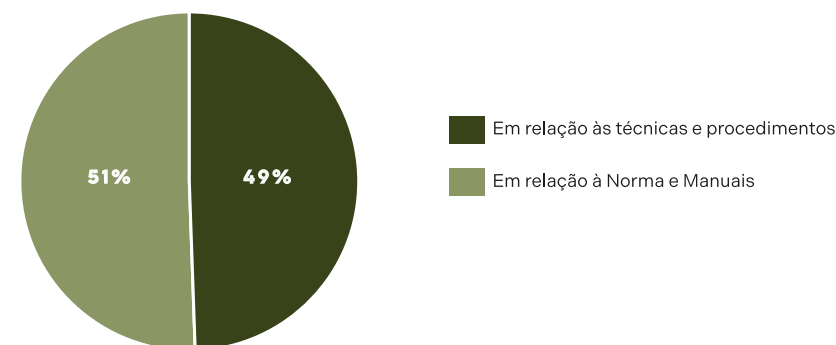


Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

Dos dados amostrados, 63% dos requerimentos se deveram a não conformidades identificadas durante o processo de certificação dos imóveis rurais. 36% dos requerimentos corresponderam a movimentações registrais dos imóveis: transações de compra e venda, doações, extinção de condomínios, partilhas e, em menor número, solicitações peculiares dos Registros de Imóveis e de outros órgãos públicos, como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o DER. Em 1% dos requerimentos, a motivação foi conflito entre proprietários, ocorrido após a certificação, mesmo com os procedimentos tendo sido realizados adequadamente.

As não conformidades se dividiram em dois grandes grupos: em relação às técnicas e procedimentos, e em relação à Norma e Manuais, como visto no Gráfico 2.

Gráfico 2 – PROPORÇÃO DAS MOTIVAÇÕES DOS REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO DEFERIDOS, NAS AMOSTRAS REALIZADAS



Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

Observa-se que as não conformidades se distribuíram praticamente de forma idêntica, tanto em relação às técnicas e procedimentos como em relação à Norma e Manuais.

Já por categoria profissional, os requerimentos se distribuíram da seguinte maneira, observável na Tabela 5:

Tabela 5 – AMOSTRAGEM DE REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO POR PROFISSÃO, CONSIDERADA A AMOSTRAGEM

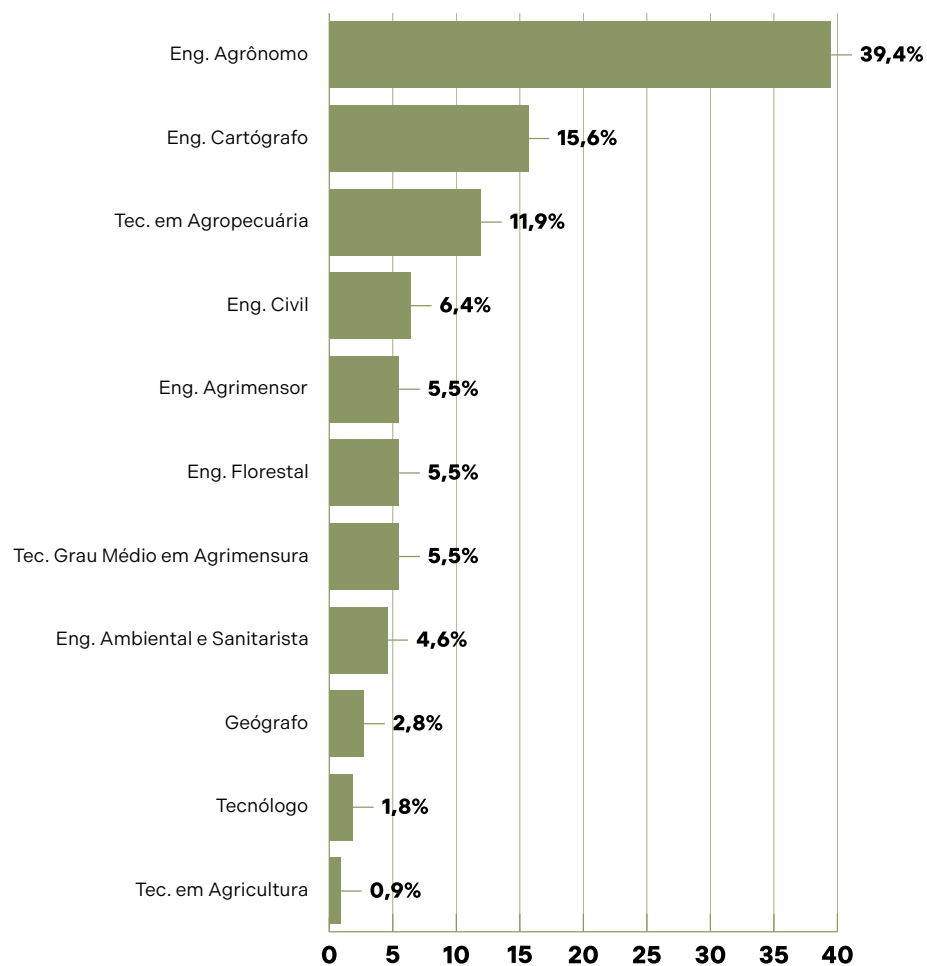
	Desmembramento/ Remembramento	%*	Não conformidades	%	Conflitos com divisas	%*
Eng. Agrônomo	43	39,4	66	34,9	1	25,0
Tec. em Agropecuária	13	11,9	17	9,0	0	0,0
Tec. Grau Médio em Agrimensura	6	5,5	29	15,3	0	0,0
Eng. Florestal	6	5,5	34	18,0	2	50,0
Eng. Civil	7	6,4	2	1,1	0	0,0
Eng. Cartógrafo	17	15,6	20	10,6	0	0,0
Tec. em Agricultura	1	0,9	1	0,5	0	0,0
Tecnólogo	2	1,8	4	2,1	1	25,0
Eng. Agrimensor	6	5,5	6	3,2	0	0,0
Eng. Ambiental e Sanitarista	5	4,6	1	0,5	0	0,0
Geógrafo	3	2,8	8	4,2	0	0,0
Eng. Agrícola	0	0,0	1	0,5	0	0,0
	109	100	189	100	4	100

Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

Nota: * Porcentagens em relação ao total de requerimentos por tipo.

Dada a pouca ocorrência de requerimentos em função de conflitos, foram elaborados gráficos para ilustrar a proporção dos requerimentos de cancelamento decorrentes de desmembramentos/remembramentos (Gráfico 3) e daqueles resultantes de não conformidades (Gráfico 4):

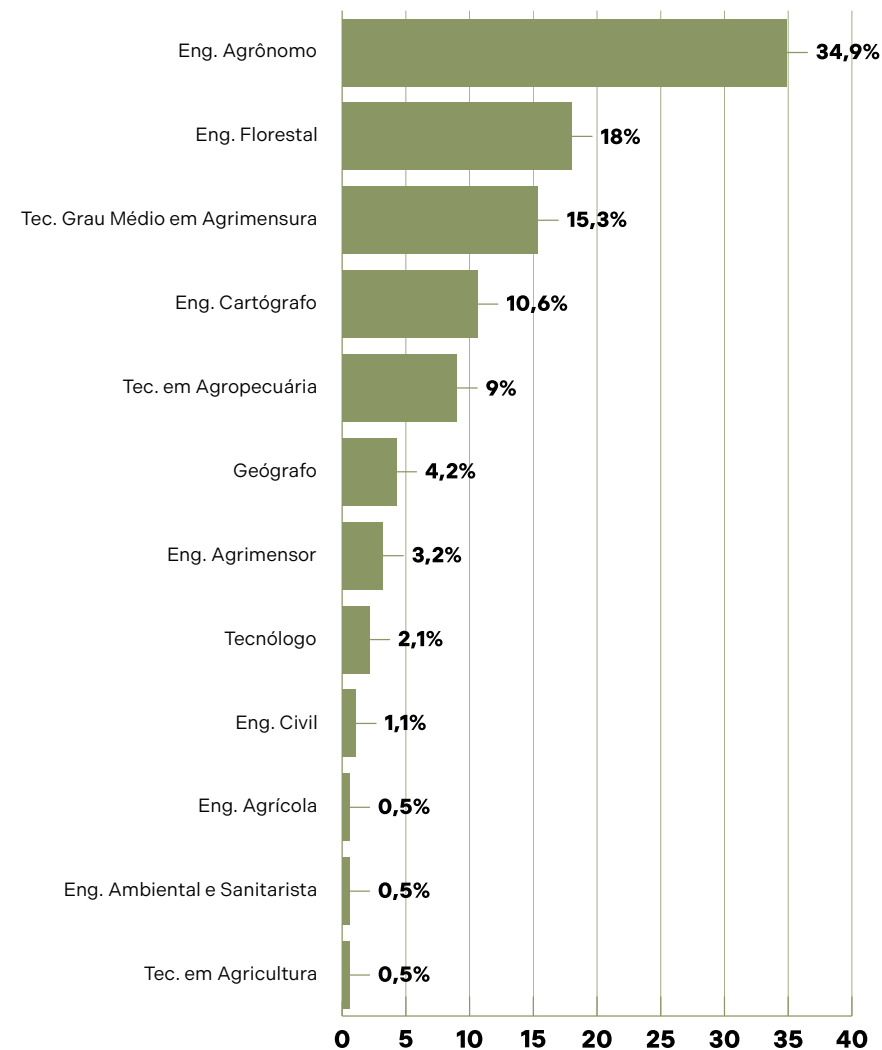
Gráfico 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO POR MOTIVO DE DESMEMBRAMENTOS/ REMEMBRAMENTOS, DENTRO DA AMOSTRA ANALISADA



Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

Do total de requerimentos de cancelamento deferidos por motivo de desmembramento/remembramento, 67% foram solicitados por três categorias profissionais: engenheiros agrônomos, cartógrafos e técnicos em Agropecuária.

Gráfico 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO POR MOTIVO DE NÃO CONFORMIDADE, DENTRO DA AMOSTRA ANALISADA



Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

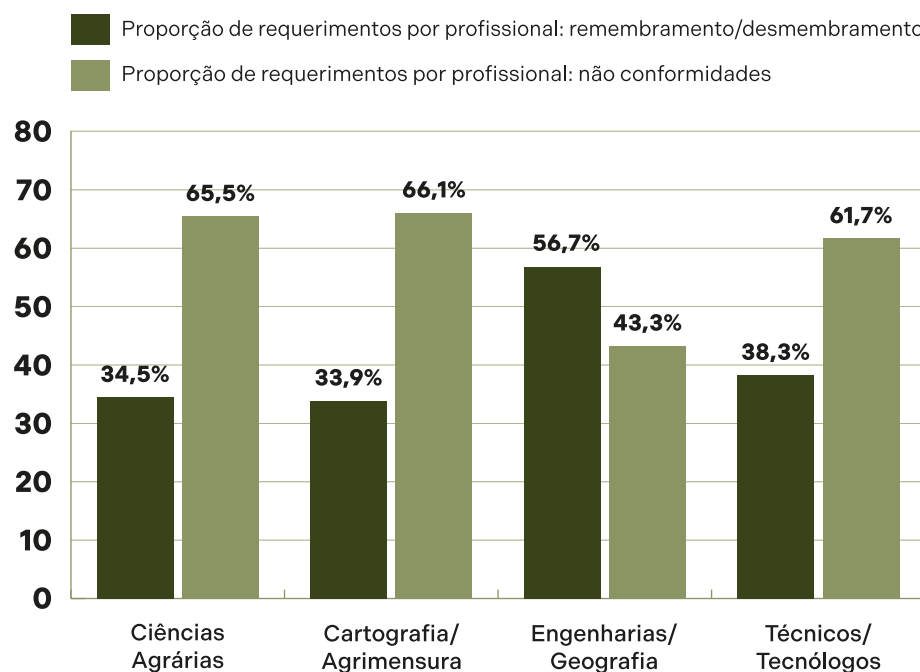
Do total de requerimentos de cancelamento deferidos por motivo de não conformidade com relação às normas vigentes, 68% foram solicitados por três categorias profissionais: engenheiros agrônomos, florestais e técnicos de grau médio em Agrimensura.

Optou-se, também, por agrupar os dados por área profissional. Definiram-se quatro áreas principais:

- a) Ciências Agrárias: composta por engenheiros agrônomos, florestais, agrícolas e técnicos agrícolas;
- b) Cartografia/Agrimensura: composta por engenheiros cartógrafos, agrimensores e técnicos de grau médio em Agrimensura;
- c) Engenharias/Geografia: composta por engenheiros civis, ambientais e sanitaristas e geógrafos;
- d) Técnicos e Tecnólogos.

A partir disso, foi possível estabelecer, por meio da extrapolação dos dados, a proporção por área profissional entre os requerimentos decorrentes de remembramento/desmembramento e aqueles resultantes de não conformidades, conforme demonstrado no Gráfico 5:

Gráfico 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO POR MOTIVO DE DESMEMBRAMENTO/REMEMBRAMENTO E POR NÃO CONFORMIDADE, POR ÁREA PROFISSIONAL



Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

É possível constatar que não existem diferenças significativas no volume de requerimentos de cancelamento quando analisados por área de formação relativamente às Ciências Agrárias, Cartografia/Agrimensura e Técnicos/Tecnólogos.

Deve-se ponderar que as ações de desmembramento/remembramento geram requerimentos cuja análise é inevitável, pois dependem exclusivamente da vontade e opção dos proprietários dos imóveis, em função de suas necessidades particulares.

Por outro lado, os requerimentos decorrentes de não conformidades com relação à Norma e Manuais poderiam ter, salvo melhor juízo, seu número reduzido, pois dependem da adequada aplicação das normas e das técnicas conexas às ações de georreferenciamento e certificação de imóveis rurais.

Se, em média, os requerimentos oriundos de não conformidades compõem cerca de 63% dos requerimentos deferidos, a diminuição deste valor resultaria em ganhos para os proprietários, para os responsáveis técnicos e para o próprio Incra — para este, especificamente, no que se refere ao tempo despendido pelos analistas com requerimentos que poderiam, em tese, ser evitados.

A partir das estimativas calculadas para os totais de requerimentos, é possível definir uma média de quantos cancelamentos deferidos foram analisados por dia. Considerando a ocorrência de 252 dias úteis no ano de 2018, obtemos a Tabela 6:

Tabela 6 – MÉDIA DOS REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO POR MOTIVAÇÃO, EXTRAPOLADA A AMOSTRAGEM REALIZADA PARA O TOTAL, DEFERIDOS POR DIA EM 2018 NO ESTADO DO PARANÁ

Desmembramento-Remembramento/dia	Não conformidade/dia	Conflito com divisas/dia
2	3	0,1

Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

Com isso, considerando a proporcionalidade da distribuição dos requerimentos, é possível estimar que, ao longo de 2018, foi despendida a seguinte quantidade de dias para a análise na Tabela 7:

Tabela 7 – TEMPO GASTO, EM DIAS, NA ANÁLISE E DEFERIMENTO DOS REQUERIMENTOS DE CANCELAMENTO POR MOTIVAÇÃO, EXTRAPOLADA A AMOSTRAGEM REALIZADA PARA O TOTAL, EM 2018, NO ESTADO DO PARANÁ

Desmembramento- Remembramento	Não conformidade	Conflito com divisas
90	158	3

Fonte: Adaptado de Incra ([2018]).

Portanto, como forma de ponderar a magnitude do impacto nas análises, é possível estimar que, por cerca de cinco meses ao longo de 2018, foi gasto pelo Incra uma certa quantidade de tempo de seus analistas com requerimentos que poderiam ter sido evitados.

Ressalte-se que são analisados, ainda, outros tipos de requerimentos dentro do SIGEF: de sobreposição, de retificação e de registro, além dos de cancelamentos. Dentre os requerimentos, devem ser considerados, também, os indeferidos. Portanto, os dias gastos com a análise e deferimento dos requerimentos de cancelamento foram empregados concomitantemente com a análise de outros requerimentos, de forma que não é possível, para o momento, estimar o ônus que as análises dos requerimentos de cancelamento deferidos por razões de não conformidade acarretam à União.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como levantado durante o presente trabalho, cerca de 94% dos imóveis rurais do Paraná são pequenas propriedades de até quatro módulos fiscais. Em função dos prazos para a obrigatoriedade da certificação do georreferenciamento ainda não terem vencido, muitos desses imóveis não passaram pelo processo, o que torna ainda mais importante a adequada atuação dos responsáveis técnicos envolvidos.

Durante o ano de 2018, foram analisados e deferidos 1.158 requerimentos de cancelamento da certificação do georreferenciamento de imóveis rurais pelo Comitê Regional de Certificação do Estado do Paraná. Destes, cerca de 63% foram considerados, neste estudo, como cancelamentos que não precisariam necessariamente ser solicitados caso as normas e procedimentos relacionados aos trabalhos de georreferenciamento e certificação fossem adequadamente seguidos. Tal

situação gera custos, a priori, não previstos pelas partes interessadas, onerando o processo além do que deveria ser necessário e impactando, inclusive, as atividades conexas ao Incra, na medida em que consome recursos materiais e humanos do órgão para a realização das análises.

Estando relacionados com problemas nos trabalhos de levantamento de campo e nas questões afins ao entendimento das leis, normas e manuais que regem a certificação, é possível propor, inicialmente, a tomada das seguintes ações mitigadoras, que tendam a diminuir tais impactos:

- pesquisas junto aos responsáveis técnicos credenciados, de modo a obter suas opiniões relativas aos problemas encontrados durante o exercício de suas atividades profissionais na área de certificação;
- a partir dessas pesquisas, realização de consultas às instituições de ensino para avaliar a possibilidade de melhorias na formação acadêmica;
- atuação direta dos Comitês Regionais de Certificação do Incra na realização de palestras e participação em eventos, de forma a servir como multiplicador de conhecimentos, atuando diretamente nas carências identificadas, principalmente nas relacionadas com a adequada interpretação das leis, normas e manuais associados à certificação de imóveis rurais;
- divulgação de informações de interesse, utilizando os canais de comunicação disponibilizados pela internet: vídeos no YouTube, blogs, e-mail;
- eventual revisão dos normativos, a partir das pesquisas realizadas;
- buscar, junto à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) o desenvolvimento de cursos de aperfeiçoamento, gratuitos, na modalidade de Ensino a Distância (EaD), abertos aos credenciados e focados em temas relevantes à certificação de imóveis rurais.

Das ações propostas acima, as pesquisas junto aos credenciados podem ser realizadas sem ônus significativo para o órgão, a partir da mala direta de endereços de correio eletrônico dos profissionais atuantes, constante do e-mail de atendimento eletrônico do Comitê Regional de Certificação do Estado do Paraná.

A realização de palestras e participação em eventos, por outro lado, incorre em ônus para a União, em função da necessidade de arcar com gastos de diárias e deslocamento dos servidores.

Já a divulgação de informações por meio de canais disponibilizados pela internet apresentaria custos reduzidos. Porém, o blog do SIGEF, cujo acesso se dava a partir do seu próprio site, foi descontinuado, e não existem previsões de desenvolvimento de canais de divulgação no YouTube. De modo a preencher minimamente esta lacuna, o serviço de atendimento eletrônico por e-mail do Comitê Regional de Certificação do Estado do Paraná respondeu, em 2018, 1.675 e-mails com dúvidas de proprietários, profissionais, oficiais de registros de imóveis e outras partes interessadas, relativas à certificação do georreferenciamento de imóveis rurais, realizando um trabalho preventivo com relação a eventuais problemas nas ações de certificação.

Para o aprofundamento dos resultados obtidos neste estudo, propostas podem ser feitas tanto em âmbito nacional como no estado do Paraná:

- a) replicar a metodologia adotada para analisar requerimentos de cancelamento deferidos no Brasil, de modo a montar um painel amplo da atuação dos profissionais da área, observadas características regionais do país;
- b) replicar, no estado do Paraná, pesquisas com profissionais, para aprofundar o conhecimento da atuação dos credenciados e melhorar propostas de mitigação de problemas que venham a ser identificados;
- c) analisar requerimentos de cancelamento que foram indeferidos, também dentro de um recorte temporal no estado do Paraná, de modo a identificar qual o seu impacto dentro das ações de certificação do georreferenciamento de imóveis rurais.

Cobrindo amplo estrato da sociedade brasileira, a certificação do georreferenciamento de imóveis rurais engloba desde o pequeno agricultor familiar até grandes empresas multinacionais, com a atuação de profissionais das mais diversas formações, tanto na esfera pública como na privada.

Ao caracterizar a distribuição dos imóveis rurais no estado do Paraná e diagnosticar os principais motivos que levam aos cancelamentos das certificações do georreferenciamento, fica clara a importância intrínseca que uma atuação do Incra, cada vez mais próxima aos profissionais em exercício na área, pode ter na mitigação dos impactos que os cancelamentos tendem a infligir às partes interessadas, otimizando custos e agilizando procedimentos a todos os agentes envolvidos no processo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 52, p. 16-19, 16 mar. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/03/2018&jornal=515&pagina=16&totalArquivos=146>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 166, p. 1-2, 29 ago. 2001. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=29/08/2001>. Acesso em: 22 maio 2018.

CARNEIRO, A. Cadastro e registro de imóveis em áreas rurais e urbanas: a Lei 10.267/2001 e experiências nos municípios de São Paulo e Santo André. **Revista Brasileira de Cartografia**, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 73-81, dez. 2001.

D'ARCY, M.; NISTOTSKAYA, M.; ELLIS, R. Mapping the state: measuring infrastructural power through cadastral records. In: INTERNATIONAL FEDERATION OF SURVEYORS' WORKING WEEK, 2019, Hanoi. **Proceedings** [...]. Hanoi: [s. n.], 2019. p. 1-23. Disponível em: https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2019/papers/ts04j/TS04J_nistotskaya_darcy_et_al_9784.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

GONSALVES, E. P. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica**. Campinas: Alínea, 2001.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies**. 7. ed. New Haven: Yale University Press, 1973.

INCRA. **Livro branco da grilagem de terras**. 1. ed. Brasília, DF: INCRA, 1999.

INCRA. **Manual para gestão da certificação de imóveis rurais**. 1. ed. Brasília, DF: INCRA, 2013.

INCRA. Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF. **[Aba de Consultas]**. [2018]. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2018.

INCRA. Sistema Nacional de Cadastro Rural. **Sistema público de Imóveis**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: [//sncr.serpro.gov.br/sncr-web/consultaPublica.jsf?windowId=342](http://sncr.serpro.gov.br/sncr-web/consultaPublica.jsf?windowId=342). Acesso em: 12 maio 2018.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LINS, D. R.; BATISTELLA, D. Estudo de viabilidade do Curso Técnico em Agrimensura da UTFPR. **Revista Brasileira de Geomática**, Pato Branco, v. 1, n. 1, p. 31-41, mar./dez. 2013.

PEREIRA, K. D.; AUGUSTO, M. J. de C. O Sistema geodésico brasileiro e a lei de georreferenciamento de imóveis rurais. **Boletim do IRIB em revista**, Belo Horizonte, v. 319, p. 84-91, nov./dez. 2004.

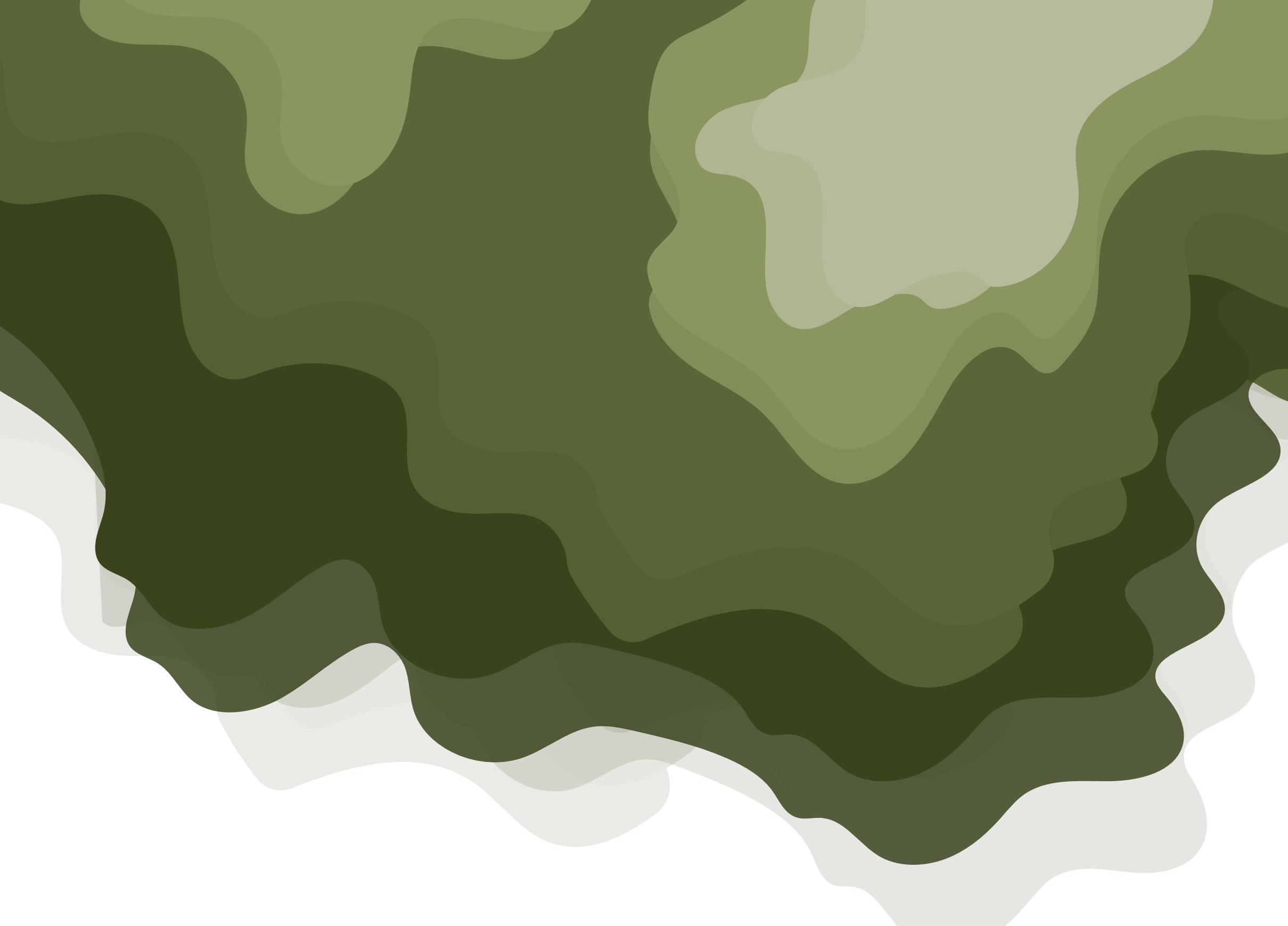
ROSALEN, D. L.; MUNHOZ, J. V. C.; MARDEGAN, C. O georreferenciamento de imóveis rurais no município de Jaboticabal-SP. **Revista Ciência em Extensão**, v. 8, n. 3, p. 42-55, 2012. Disponível em: https://ojs.unesp.br/index.php/revista_proex/article/view/668/741. Acesso em: 27 abr. 2018.

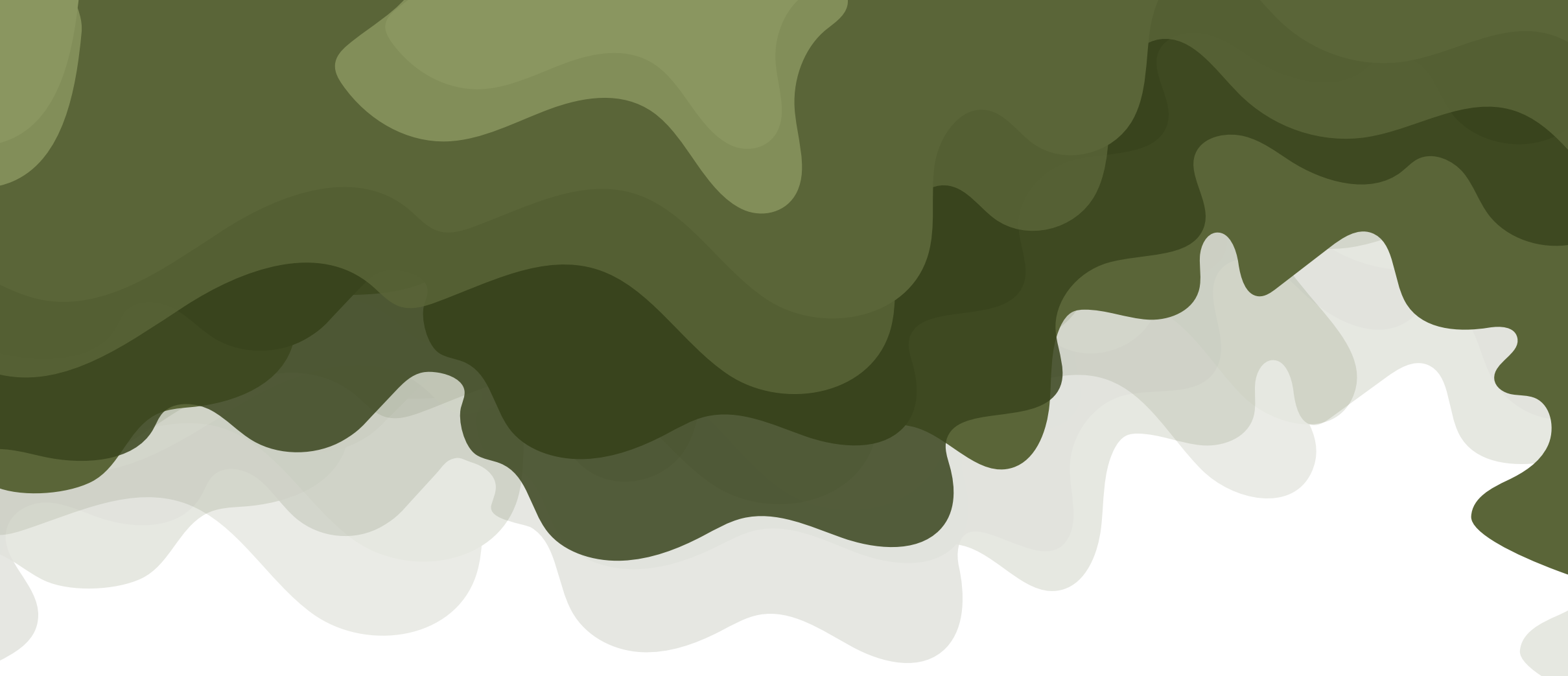
ROSALEN, D. L. O novo paradigma no ordenamento do território rural brasileiro mediante a Lei 10.267. In: CONGRESSO IBÉRICO DE AGRO-ENGENHARIA, 6., 201, Évora. **Anais** [...]. Évora: Universidade de Évora, 2011.

TALASKA, A.; ETGES, V. E. Estrutura fundiária georreferenciada: implicações para o planejamento e gestão do território rural no Brasil. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 17, n. 430, p. 1-18, 2013.

TOLEDO, B. H. C.; BERTOTTI, L. G. Breve histórico da certificação de imóveis rurais no Brasil e apresentação do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF. **Ambiência**, Guaruapuava, v. 10, n. 3, p. 839-847, set./dez. 2014.







PARTE 2

POLÍTICAS PÚBLICAS: FORÇAS POLÍTICAS,
GOVERNANÇA E AVALIAÇÃO

**SOB O ATAQUE DO
AGRONEGÓCIO:
RELAÇÃO ENTRE
O DISCURSO DA
FRENTE PARLAMENTAR
AGROPECUÁRIA
E A NULIFICAÇÃO
DA POLÍTICA PÚBLICA
DE REFORMA AGRÁRIA**

CÁSSIA MORGANA FAXINA PACHECO
HILDA ALBERTON DE CARVALHO



1 INTRODUÇÃO

O jogo político influencia o andamento de políticas públicas, e entender essa dinâmica é fundamental para quem irá planejar, se beneficiar, demandar ou mesmo para quem executará as políticas públicas. É importante observar, no planejamento de políticas públicas, que as ideias não começam espontânea e instantaneamente; elas possuem desenvolvimento e são gestadas por um determinado tempo, por atores do Estado, dentro das regras já estabelecidas, ganham força e permeiam as instâncias do que podemos chamar de processo democrático e dentro da legalidade do governo.

Os discursos analisados no corpus desta pesquisa trazem temáticas relacionadas à disputa por territórios e pelo fundo público, pautas relacionadas à flexibilização das questões ambientais, e o controle da política pública de Reforma Agrária, que já estavam presentes no discurso da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) ainda em 2012. Essas ideias, não novas e não recentes, foram ditas, reverberadas em ambientes públicos e dentro de espaços democráticos de opinião, publicadas em informativos, publicitadas para a sociedade, além de possuírem uma discussão dentro de ambientes onde legisladores e demais funcionários públicos do poder judiciário e executivo possuíam acesso. Essa constatação pode nos ajudar a entender melhor a ideia de que os discursos para que uma política pública fosse interrompida já vinham sendo proferidos antes mesmo da ação executada. Como um prelúdio do que poderia se fazer ou das intenções de determinado grupo na nulificação da política pública de Reforma Agrária, no avanço sobre o território indígena e em abrandar as leis ambientais, como forma de priorizar a agricultura de larga escala e suas necessidades.

É de relevância para todos aqueles que estão inseridos na execução, formulação ou defesa de determinadas políticas públicas terem em mente que essas ideias já estavam circulando há tempos. Neste capítulo, vamos mostrar que a nulificação da política pública de Reforma Agrária e outros temas pontuados já eram indicativos para chegarmos a este desfecho. Então, para a formulação e execução de políticas públicas, é requerida uma visão sobre seu jogo e sobre as forças que atuam sobre essas ações.

Estudos realizados sobre o tema da Reforma Agrária provam que a implantação dos assentamentos rurais altera a geografia agrária do país. A criação de um assentamento numa região traz consigo a chegada dos créditos de instalação, dos recursos para infraestrutura, o desenvolvimento da produção e seus efeitos sobre o emprego, que repercutem

sobre o comércio e a economia local (Leite *et al.*, 2004). Nessa direção, os assentamentos criados pelo governo a partir de 2004 passaram a ter como orientação o desenvolvimento territorial, a viabilidade econômica e a sustentabilidade ambiental (Brasil, 2003).

Em contrapartida, os momentos políticos mais recentes acabaram por restringir o orçamento da autarquia responsável pelo assentamento de famílias — o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) — e, conseqüentemente, mudar o direcionamento da política pública de Reforma Agrária. A argumentação para a nulificação desta política pública é que, com o progresso da agricultura extensiva, a renda de milhares de produtores de pequeno porte não é relevante para sustentar o dinamismo do mercado interno, além de colaborar quase que irrelevantemente com a produção de alimentos. Sendo assim, a evolução tecnológica e a intensificação da produção são as maiores responsáveis pela oferta de alimentos, e não a redistribuição de terras e o fomento da agricultura familiar (Buainain, 2013).

Verifica-se, desta forma, que há uma disputa retórica sobre a implantação e manutenção das políticas públicas de fomento à agricultura familiar e de Reforma Agrária. Esse enfrentamento discursivo e simbólico, que é percebido no âmbito da ciência, também acontece em demais territórios: na esfera pública, ela pode influenciar o direcionamento, criações e até anular políticas públicas.

No âmbito do Estado, há um instrumento organizativo formado no Congresso Nacional e no Senado que atua em defesa dos interesses dos proprietários rurais. A FPA é um agrupamento político que se forma como uma estrutura transversal aos partidos e possui representação relevante na Câmara e no Senado, contando com 237 políticos, correspondendo a quase 40% do congresso brasileiro (Costa, 2019). Tal grupo, entre outras atuações e para além de manter políticas públicas para seu setor, é responsável por reprovar e combater ações como a da Reforma Agrária e de políticas públicas voltadas à demarcação de terras indígenas e quilombolas e à preservação ambiental.

Declaradamente contrária à Reforma Agrária, a FPA foi decisiva, por exemplo, na aprovação pelo Congresso de uma Medida Provisória em junho de 2018, que alterou a política de distribuição de terras do governo federal. Assim, o Estado passou a não mais focar na distribuição de lotes para novas famílias demandantes por terra, mas na concessão de títulos de propriedade a famílias já assentadas que, posteriormente, poderão vender essas propriedades.

Esse agrupamento de parlamentares e senadores, que promove ações estruturadas para a defesa de pautas políticas de estímulo

ao setor agropecuário dentro do Estado brasileiro, acontece sem que haja um mesmo agrupamento em equidade de forças em defesa de um modelo diferente do proposto, como, por exemplo, uma política pública voltada aos pequenos produtores rurais e seu acesso através da redistribuição de terras.

2 DISCURSOS, SÍMBOLOS E OS ELEMENTOS DE ANÁLISE NA DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO

Muito do que se tem instituído sobre as relações de rural e urbano, de desenvolvimento e atraso, classe social, moderno e ultrapassado, movimentos sociais etc., foi construído através dos discursos que circulam socialmente. Ser sem-terra ou ruralista, assentado da Reforma Agrária ou grande proprietário de terras são formas de ser que a sociedade infere através das construções discursivas e do imaginário simbólico que faz reger os contratos sociais.

Assim como a fala de um professor tem mais valor em determinados assuntos que a fala de um aluno ou que a fala do padre hierarquicamente é mais relevante do que a de seus fiéis, a fala de ministros ou de grupos econômicos assume hierarquicamente mais relevância do que a de agricultores familiares, pois também estão impregnados por toda a conotação simbólica de baixa instrução e pouco conhecimento que os agricultores familiares carregam. "O lugar a partir do qual fala o sujeito é constituído do que ele diz" (Orlandi, 1999, p. 39).

Um exemplo de como as argumentações conotam diferentemente para cada grupo social pode ser visto no estudo desenvolvido por Hammond (2009). Segundo sua pesquisa, algumas argumentações a favor e contra a Reforma Agrária se baseiam em repertórios da violência que se distinguem pelo nível do Estado para o qual o repertório é direcionado. O ato de nomear as ocupações de terra de "invasão" e igualar atos de violações de propriedade à violência física contra pessoas — quando se usa o termo "violência" — são ações retóricas comuns destinadas a desacreditar o movimento a favor da Reforma Agrária.

A 'violência' de derrubar uma cerca e invadir a propriedade privada não é o mesmo que a violência de um massacre [...] As ocupações e a retaliação diferem em legitimidade, no entanto: os proprietários de terra infligem violência para proteger os privilégios que muitas vezes foram adquiridos ilegalmente; ocupantes da terra agem para fazer valer seus direitos e obter justiça no campo (Hammond, 2009, p. 172-173, tradução nossa).

Essa disputa discursiva não se dá em proporções igualitárias de forças. A organização dentro do Estado (via FPA) é mais relevante e possui maior representatividade no parlamento e no senado brasileiro e, conseqüentemente, nas pautas públicas, do que os agricultores familiares. O poder de transmissão de informações por ações midiáticas também se vale dessa relação desproporcional de forças. Outros autores que também analisam o discurso do agronegócio em contraponto à agricultura familiar (Silva; Santos, 2018) concluem que formular políticas públicas para o setor agrícola, sem levar em consideração as particularidades do setor da agricultura familiar, acaba por atentar apenas ao desenvolvimento econômico, tal como acontece com o indicador do crescimento da agricultura de larga escala.

Assim, para além de um modelo de produção agrícola, o certame se extrapola para um modelo de Estado, e essa disputa pode ser percebida através dos discursos que cada grupo profere. O antagonismo e as disputas não se dão necessariamente no âmbito pessoal ou mesmo regional. O embate aqui exposto não analisará o microcosmo das relações pessoais entre um grupo de pessoas que gerem um agronegócio ou são proprietários de grandes extensões de terra contra agricultores que demandam por lotes e não possuem área para plantio de alimentos para subsistência ou mesmo com produção de subsistência familiar. Esse embate entre pessoas, quando acontece, traz consigo toda a animosidade que já estava latente nas relações precursoras dos grupos sociais.

A concorrência almeja ganhos mais amplos, como uma maior fatia ou a exclusividade do fundo público e o direcionamento de políticas públicas. Esses interesses, que disputam o mesmo fundo público para a agricultura, provêm de grupos diferentes. Portanto, há um antagonismo e, com isso, uma tentativa de desqualificação da política pública de Reforma Agrária, e essa disputa pode ser percebida no âmbito discursivo.

A terra e o homem passam a ser apenas mais um elemento do grande negócio moderno, mecanizado e produtivo. Dessa forma, nem mesmo a nomenclatura 'políticas agrárias' faz sentido, ao passo que o Estado, impelido pelo discurso dominante, assume a função de formular e fomentar as políticas agrícolas e de comercialização, fomentando a concentração de terras e de renda, ampliando a desigualdade social e regional, em uma reprodução das mazelas liberais (Silva; Santos, 2018, p. 3).

O discurso não apenas enaltece um modelo em detrimento de outro, mas acaba por apequenar os saberes tradicionais e locais, impondo: uma agenda econômica sobre agendas ambientais e sociais; uma pauta de superávit da balança comercial sobre o bem-estar da

população; e uma pauta tecnológica de agricultura intensiva sobre a segurança e soberania alimentar.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A opção por estudar a FPA, e não outras entidades representativas, ou mesmo formular uma análise das matérias veiculadas nos meios de comunicação não ligados direta ou explicitamente a essas entidades, se dá pela formatação da FPA dentro do Estado brasileiro. Os demais veículos de comunicação e/ou entidades representativas não estão diretamente ligados à formulação de políticas públicas, e aqui nos interessa essa disputa de poder dentro do Estado.

Diferentemente de um estudo sobre os meios de comunicação e de como a voz do agronegócio é transmitida por eles, o estudo dos textos da FPA nos mostrará exatamente as falas do agronegócio dentro do Estado brasileiro e qual é o discurso dos formuladores de políticas públicas que se contrapõe à política de Reforma Agrária.

A escolha pelos textos do canal oficial de comunicação da FPA¹ se justifica por ser um grupo responsável pela formulação das políticas públicas dentro do Estado. Outros grupos que carregam a voz do agronegócio de larga escala como: Sociedade Rural Brasileira (SRB), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), entre outras, constantemente aparecem conjuntamente à FPA apoiando causas conjuntas do setor (CNA [...], 2018) ou mesmo fora dele (Agronegócio [...], 2016), apoiando pautas emblemáticas (Entidades [...], 2019) ou ainda apoiando a indicação a ministérios e cargos públicos de influência nas decisões favoráveis ao grupo (Agronegócio [...], 2018).

Dessa forma, observa-se que a FPA — na plataforma do seu site oficial e seus canais de informações também oficiais — é um meio de comunicação que propaga a voz do agronegócio de larga escala.

Foram selecionados todos os textos publicados e com acesso liberado, formulados pela agência de notícias da FPA, sem data de início delimitada e com recorte até a data de 1 de julho de 2019. A pesquisa foi filtrada de forma a extrair os textos que tivessem relação com a política pública de Reforma Agrária. Um primeiro filtro com a temática foi realizado, e chegou-se a 118 textos publicados com data inicial de dezembro de 2012 até julho de 2019. Após a leitura e pré-análise dos textos, foram selecionados 49 textos, em estilo jornalístico, notas oficiais ou artigos

assinados, que foram escritos pelos membros da FPA ou por sua assessoria de imprensa.

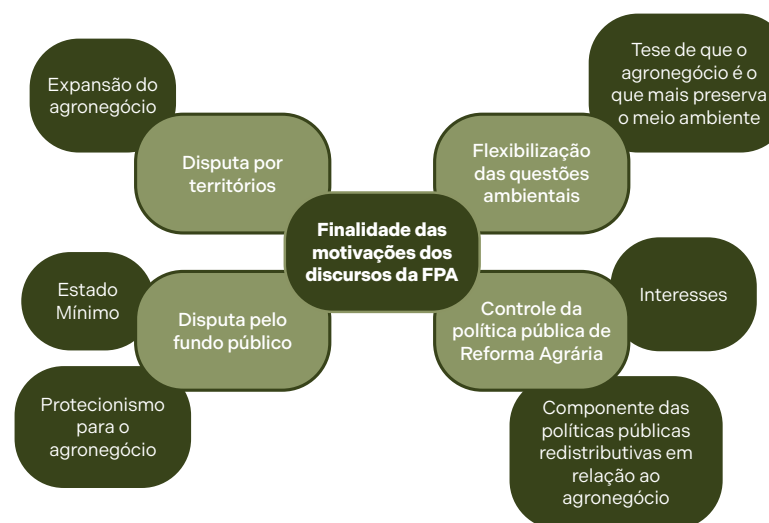
No segundo momento, utilizou-se a Análise de Discurso para entender o objetivo e o processo de formulação de sentido e, por fim, a análise contextualizada, no sentido social, histórico e ideológico, a fim de construir um olhar sobre o real.

Para esta etapa, utilizamos as técnicas metodológicas da Análise de Conteúdo para a formulação de categorias temáticas (Bardin, 2011) dos documentos selecionados anteriormente.

A formulação da análise de conteúdo, propriamente dita, sugere uma sequência cronológica formada por pré-análise, exploração do material e finalização com o tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 2011). Neste capítulo, nos interessa a descrição metodológica da fase de pré-análise para a formatação de categorias a serem analisadas posteriormente na Análise de Discurso.

Após a leitura flutuante, usou-se das regras sugeridas por Bardin (2011) para separar o conteúdo e categorizá-lo em itens de sentido que possam contribuir para futuras pesquisas. Assim, chegou-se a um conjunto de categorias com base na finalidade da FPA em seus discursos. Foi proposto — com base nos objetivos de ataque à Reforma Agrária — a categorização e a subcategorização dos seguintes critérios de análise (Figura 1):

Figura 1 – CATEGORIZAÇÃO E SUBCATEGORIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE



Fonte: Autoria própria.

¹ Site: fpagropecuaria.org.br.

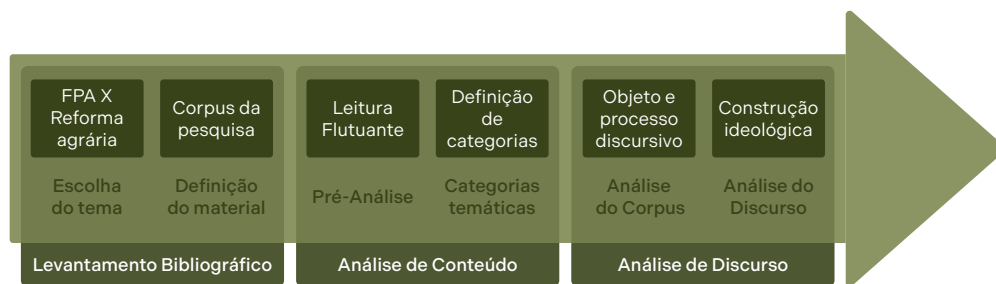
Destaca-se que, na Análise de Discurso — diferentemente da Análise de Conteúdo — não é interessante o texto em si, mas como acessar esse discurso nos garante um entendimento mais profundo das disputas discursivas na questão agrária. Assim, a Análise de Discurso passa da superfície do texto analisado e aprofunda-se na formação discursiva até chegar à formação ideológica contida naquele material.

Diferentemente do seu sentido lógico e linguístico, a Análise de Discurso tem como preocupações a interpretação do texto em relação com o contexto social, histórico e político em que ele é produzido. O discurso "[...] não é um conjunto de textos, mas uma prática. É nesse sentido que consideramos o discurso no conjunto das práticas que constituem a sociedade na história, com diferença de que na prática discursiva se especifica por ser uma prática simbólica" (Orlandi, 1999, p. 71).

O filósofo francês Michel Pêcheux (1997) afirma que não há discurso sem sujeito e nem sujeito sem ideologia. Portanto, ao estudar os "textos" do "sujeito" agronegócio e, analisar conjuntamente o discurso do seu contexto social e histórico, será possível verificar se as questões políticas estão presentes nas falas e qual a intenção subjetiva daquele discurso. A disciplina não considera o sujeito em sua individualidade: o sujeito, sob esta ótica, é aquele que se assume como voz de uma ideia ou pressuposto.

A Figura 2 a seguir sintetiza o percurso metodológico:

Figura 2 – PERCURSO METODOLÓGICO



Fonte: Autoria própria.

4 OS TEXTOS E OS DISCURSOS

É no discurso que o indivíduo, a entidade ou mesmo a ideia "agronegócio" se significam, e é também a partir do discurso que o sujeito

— a entidade ou a ideia — constrói os significados, toma consciência de quem é e reconstrói suas realidades.

Vários indivíduos podem ocupar o mesmo lugar de fala: eles se agrupam por certas afinidades ideológicas e situam sua fala em um "locus enunciativo". Temos, então, para esta análise, a formação discursiva, na qual vários autores, postos em um locus enunciativo, traduzem uma ideologia. A FPA torna-se, por esse pressuposto, o autor do discurso da formação discursiva a ser analisada. É o que se diz a partir do lugar social e histórico do autor e que percebemos a ideologia contida no discurso.

Por meio dessa análise dos enunciados que formam o discurso da FPA é que se pode identificar a formação discursiva que concretiza o modo de pensar desse grupo. Uma formação discursiva é constituída de um sistema parafrástico (Brandão, 2012). Se mostrará, a seguir, que há um padrão e formas de se dizer as mesmas coisas. Esse padrão se repete, e retoma-se a ele para "re-dizer" o mesmo, porém mantém-se na mesma direção do que se quer dizer.

Para melhor entendermos os enunciados da FPA e seu sistema parafrástico, faremos uma análise de como a FPA constrói sua imagem sobre si mesma — e, portanto, afirma-se como locus enunciativo a partir do qual falará.

5 O LOCUS ENUNCIATIVO OU A IMAGEM QUE A FPA TEM DELA MESMA

A FPA congrega as mesmas ideias e discurso do setor. Assim, a entidade classifica-se como "combativa" e "aguerrida" na luta por seus interesses. A bancada possui "[...] presença importante na Câmara e que teve papel fundamental no processo de impedimento da presidente Dilma" (FPA, 2016d), promovendo *lobby* em prol de suas causas e constantemente é responsável pela indicação de ministros para o Ministério da Agricultura e para Comissões Parlamentares de Inquéritos, a fim de ampliar a influência do setor no governo. São "[...] uma das mais atuantes no Congresso Nacional, mais de 200 deputados formam a bancada ruralista que sempre vota em peso nos pleitos que interessam ao setor produtivo rural, o mais exitoso da economia brasileira" (FPA, 2017a).

O agronegócio brasileiro é o "[...] esteio ou a coluna vertebral da economia brasileira" (FPA, 2015a), a "[...] galinha dos ovos de ouro" (Botelha, 2016). Também, veem-se como o setor responsável pela alimentação de forma acessível para populações urbanas no Brasil e no mundo. Todo esse aparato capitalista, moderno, produtivista e a "[...] ideologia tecnológica no campo" (Graziano, 2015) seriam responsáveis por um ganho no

fornecimento de alimentos e diminuição dos custos que “[...] permitiram que, em 2013, cada trabalhador gastasse com a cesta básica de alimentos cerca de metade do valor, em preços reais, que gastava em meados dos anos 1970. A sorte das metrópoles não dependeu da reforma agrária” (Graziano, 2015).

Assim, quando o governo prioriza pautas como a Reforma Agrária, por exemplo, isso se torna uma injustiça, pois o governo deveria ser o maior defensor do agronegócio por sua importância para o abastecimento interno e para a balança comercial (Amato, 2012). Dessa forma, precisam de incentivo fiscal, de legislações que permitam a produção em detrimento de outras pautas e de investimento por parte do governo (Amato, 2012).

Ainda são preteridos quando políticas públicas influenciam seus trabalhos, por exemplo, quando são “expulsos de sua terra” para garantir a demarcação de reservas indígenas (Araújo, 2013). São os legítimos donos das terras que ocupam (Altafin, 2013; FPA, 2013) e justifica-se, por isso, a produção que mantém (FPA, 2015j). São “azucrinados” por ONGs ambientais, com pautas indígenas ou de movimentos sociais, pois essas organizações são “inconvenientes em seus pedidos” (FPA, 2015g). Também sofrem injustiças quando as áreas destinadas a unidades de conservação, terras indígenas, comunidades quilombolas e assentamentos de Reforma Agrária são “[...] quase o dobro da cultivada atualmente em grãos no Brasil, responsável por cerca de 190 milhões de toneladas na última safra” (Miranda, 2015).

Também são protetores do meio ambiente e produzem de forma sustentável (FPA, 2015h; FPA, 2014d) e, ainda assim, o governo “[...] exige que os agricultores assumam o ônus de preservar porções significativas no interior de seus imóveis rurais, como reserva legal ou áreas de preservação permanente” (Miranda, 2015).

6 A RESSIGNIFICAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REFORMA AGRÁRIA CONFORME DISCURSO DA FPA

O discurso da FPA reflete a política pública de Reforma Agrária como uma política atrasada, sem resultados práticos e feita de forma errada. A política pública não seria efetiva e não passaria de “discurso”. Essa mesma política é “morosa” e possui “falta de controle” (FPA, 2015f).

Insistir nessa política é um desperdício de dinheiro público, haja vista a dificuldade em “[...] encontrar terras para serem desapropriadas”, pois os fazendeiros aprimoraram seu nível tecnológico e elevaram

sua produtividade (Graziano, 2015). Insistir nessa política pública é obra exclusiva do órgão público (Incra), que trabalha “ideologicamente” para atender pautas de grupos de interesse e a “[...] sanha do distributivismo agrário” (Graziano, 2015).

As famílias assentadas produzem pouco ou quase nada, pois “[...] os índices médios de produtividade dos assentamentos encontram-se abaixo dos verificados na agricultura de 1975. Sanar essa absurda fraqueza deveria ser a prioridade da reforma agrária” (Graziano, 2015).

Essa política pública pode colocar em risco toda uma possível segurança alimentar da população e o próprio andamento da economia brasileira, haja vista que a não promoção da Reforma Agrária pode repercutir no “[...] crescimento do preço da terra e no custo dos alimentos” (Miranda, 2015).

A Reforma Agrária aparece como uma política pública atrasada, pois ela já foi realizada e não tem necessidade de continuar existindo: “O Brasil já fez a maior reforma agrária já executada em qualquer parte do mundo em qualquer tempo da história” e o que foi feito pode ter sido feito de forma errada, já que “[...] pouco se sabe sobre os resultados da reforma agrária e sobre as condições de vida dos assentados” (FPA, 2015b).

Em relação ao público ao qual a política pública se destina, afirma-se que os assentamentos são “fracassados”, pois há “abandono, arrendamento e venda de lotes”. Os assentamentos ainda dependem “de recursos do contribuinte”. Portanto, “[...] comprovam a inviabilidade da reforma agrária pregada pelo governo, em benefício exclusivo de seus aliados” (Sperafico, 2016).

Os demandantes da política pública são, por meio dos movimentos sociais, um “exército” formado “[...] muito mais por trabalhadores urbanos desempregados, que foram em grande parte absorvidos pelo mercado de trabalho em expansão e pelas transferências governamentais” (Amato, 2012).

São responsáveis por organizar e fomentar “[...] o conflito agrário no campo, trazendo essa insegurança jurídica que presenciamos no dia a dia, ações essas de violência e desobediência civil” (Leitão, 2015 *apud* FPA, 2015f). São continuamente demandantes de políticas públicas que nunca são suficientes:

[...] existem milhares de solicitações adicionais para criar ou ampliar mais unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos agrários e quilombolas. Cada vez mais, as novas áreas reivindicadas já estão ocupadas pela agricultura e até por núcleos urbanos (Miranda, 2015).

São destruidores de propriedades privadas, e esses grupos de pessoas fazem isso com o aval do Incra já que estão sob sua “tutela” (FPA, 2015f).

Os movimentos civis organizados são identificados como “[...] movimentos ditos sociais” e desviadores de dinheiro público (FPA, 2015f), além de não possuírem ligação com agricultores familiares e empregados rurais, pois “[...] se tratam de organizações clandestinas e radicais, movidas pelos princípios do stalinismo, fascismo e nazismo” (Sperafico, 2016).

Em algumas vezes, identificam que essa demanda por terras para produção é ilegítima, pois:

Se integrantes dos ditos movimentos sociais realmente desejassem cultivar a terra e sustentar a família honestamente, ocupariam vagas de trabalho no campo ou buscariam o crédito fundiário, para sobreviver e crescer na atividade rural (Sperafico, 2016).

Já em relação ao órgão executor da política pública — o Incra — e a outro órgão fundiário, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), aparecem como principais incentivadores e apoiadores de movimentos contra latifundiários que possuem trabalhos arquitetados para danificar o agronegócio (Amato, 2012), também configuram como omissos, e essa omissão é “[...] a principal causa do agravamento da tensão no campo” (Altafin, 2013). Ainda, se alega que as determinações judiciais para reintegração de posse têm sido seguidamente descumpridas.

Como apontado repetidamente, não há terras improdutivas para a Reforma Agrária e, para uma alternativa à desapropriação, o governo recorre a “negociatas”, entende-se essa aquisição por preço de mercado como um “[...] negócio de compra e venda dentro da reforma agrária, um procedimento sujeito a vastas falcaturas” com o objetivo de “[...] continuar a rosca sem fim da reforma agrária, porque dela se alimentam politicamente” (Graziano, 2015).

A execução do trabalho técnico é realizada ao “[...] bel prazer de quem ideologicamente quer conduzir o processo” (Heinze, 2015 *apud* FPA, 2015h). Além de destinarem “[...] polpudos recursos públicos e privados para financiar invasões de propriedades e incentivar demarcações de terras indígenas por esse Brasil” (FPA, 2015g) como são “[...] repassadas incalculáveis somas de dinheiro para essas entidades azucrinar quem produz alimentos no campo” (Leitão, 2015 *apud* FPA, 2015g). O corpo técnico do Incra é formado por pessoas desonestas, pois são responsáveis por “[...] desvios e irregularidades cometidos na

execução de contratos e convênios” (FPA, 2015g). A autarquia atua em um cenário no qual as decisões sobre o território nacional resultaram “[...] essencialmente da lógica e da pressão de diversos grupos sociais e políticos, nacionais e internacionais” (Miranda, 2015). São inoperantes, pois permitem que assentamentos criados pela autarquia ficassem “[...] mais de 10 anos sem que fossem concluídas obras de infraestrutura para o acesso à água” (Colatto, 2015 *apud* FPA, 2015c). São responsáveis por prejudicar “[...] os trabalhadores do campo com ações ideológicas, em muitos casos, sem o menor senso” (Montes, 2015 *apud* FPA, 2015e), portanto, o Incra é omissor e cúmplice do MST (FPA, 2015d).

Essa ação arquitetada insere-se em um contexto no qual órgãos do Estado foram “[...] aparelhados para atender interesses completamente diferentes daqueles que por força de lei, deveriam atender” (Leitão, 2015 *apud* FPA, 2015f). Ainda assim, é “inerte”, pois não consegue avançar na Reforma Agrária. Essa ineficiência é a responsável por promover o crescimento da “indústria da invasão de propriedades” (FPA, 2015f).

Os executores da política pública (servidores do Incra) são “[...] guiados por ideologias extremistas, que há anos estão incrustados” na autarquia (Botelha, 2016).

7 O DITO E O NÃO DITO

A Análise de Discurso está para as Ciências Sociais assim como a escavação arqueológica está para a arqueologia. Depois de identificação do nosso sítio arqueológico (formação discursiva), o *locus* enunciativo (o local de fala do agronegócio) e a ressignificação que o autor dá para um assunto (neste caso, a Reforma Agrária), vamos catalogar, identificar e tentar ver sentido no material que acabamos de selecionar.

A formação discursiva que foi identificada nos revela o sentido que se faz nas entrelinhas das declarações e afirmações. Seus enunciados mostram-se como focalizados em decretar medidas e resoluções que favoreçam o grupo ruralista. Também, se apreende do discurso que os grupos que venham a questionar a legitimidade dos atendidos pela Frente sejam contundentemente questionados em sua legitimidade.

8 DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO: PROTECIONISMO PARA OS GRANDES PRODUTORES E ESTADO MÍNIMO PARA OS DEMAIS

Na disputa pelo fundo público, é mais merecedora a parte que gera mais receita e é mais eficaz. Portanto, o agronegócio se coloca como merecedor de uma maior fatia do fundo público que os que são

sustentados pela máquina pública e — segundo o discurso — não possuem eficiência prática na execução da política pública.

A imagem que se faz de movimentos sociais demandantes da Reforma Agrária e de assentados atendidos pela política pública como “sem instrução”, “dependentes de benefícios do governo”, “impelidos por ideologias”, que “não são eficientes no trato com a terra”, é construída e reafirmada pela FPA.

Na disputa pelo fundo público, a reivindicação do setor do agronegócio é por benefícios fiscais e subsídios para produção em larga escala. A maioria dos países do mundo subsidia suas agriculturas. Essa prática é realizada, entre outros objetivos, com o intuito de garantir preços competitivos no mercado internacional dos produtos agrícolas de cada país. Apesar da agricultura em larga escala brasileira ser menos dependente de investimentos do primeiro setor do que quando comparado aos Estados Unidos ou aos países europeus, ainda assim, garantem para o setor quase metade dos investimentos do Estado. A agricultura familiar torna-se muito mais dependente do subsídio governamental, uma vez que as intempéries relacionadas ao setor (solo, clima, mercado interno e externo etc.) são sentidas com mais força quando o capital é menor e, portanto, o subsídio público é fundamental para seu êxito.

Quando os recursos do país vão ficando escassos, demandas para garantia de que a sua fatia seja atendida em prioridade é um dos embates aqui expostos. A FPA argumenta que o protecionismo agrícola de outros países é somado a “[...] agressões internas de grupos ideológicos” (Amato, 2012). É algo que incomoda o setor e a não defesa do governo diante dessas situações causa estranheza: “[...] o governo, que deveria ser o maior defensor do agronegócio por sua importância para o abastecimento interno e para a balança comercial, não sai em defesa do setor. Pelo contrário” (Amato, 2012).

Este Estado forte para a agropecuária, reivindicado pelo setor, é percebido também na reivindicação de fortalecimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), citado como ponto necessário para o atendimento das pautas da categoria, além da necessidade de mais fiscais agropecuários (FPA, 2014a; FPA, 2014c).

A necessidade de subsídio à agricultura de larga escala é reivindicada quando o próprio Estado mantém decisão de uso do seu território para outras finalidades. A FPA reclama uma possível fixação de juros compensatórios, em caso de desapropriação, que ficaria fixada em até 12% — juros compensatórios incidentes sobre as desapropriações, no caso em que haja imissão prévia na posse pelo Poder Público e diver-

gência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado posteriormente na sentença judicial. Para a entidade, a medida seria injusta e teria objetivo de prejudicar o setor: “[...] visa restringir o direito à propriedade, bem como criar benefícios extraordinários ao Estado, com forte redução dos valores pagos nas desapropriações” (FPA, 2016c).

Apesar de reivindicar um Estado forte para o setor quando o assunto é destinação do fundo público, a interferência do Estado parece ser ruim quando o assunto é regulamentação. A aceitação pela FPA para a venda de propriedades rurais a empresas estrangeiras é maior do que a aprovação de aquisição de áreas pelo Estado para promoção de uma política redistributiva através da Reforma Agrária (FPA, 2017a). Uma das matérias publicadas logo após a mudança de governo, em 2016, é a (re)abertura do país para investimentos em terras por empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro. O discurso proferido por Wagner Garcia Botelha e reafirmado pela FPA é o de pesar pelo cancelamento de “[...] vultosos investimentos no setor do agronegócio nos anos seguintes a 2010” (Botelha, 2016).

O texto fala do cancelamento, pelo parecer nº 01/2008/LA da Advocacia Geral da União (AGU), publicado em 2010, que diferenciava empresas brasileiras de capital nacional daquelas com capital estrangeiro para a aquisição de terras.

Os principais pretextos utilizados em 2010 para justificar tal parecer foram, nas palavras da própria AGU, ‘a crise de alimentos no mundo e a possibilidade de adoção, em larga escala, do biocombustível como importante fonte alternativa de energia’. Ora, desnecessário dizer que tal crise de alimentos (se é que existiu de fato) não trouxe o apocalipse previsto pela AGU e seus iluminados gurus, e que o biocombustível, em especial o nosso etanol, não se tornou uma *commodity* mundial, que o digam os empresários sobreviventes deste setor (Botelha, 2016).

Usa-se a palavra “pretexto” para explicar a argumentação da AGU para a manutenção do território brasileiro em posse de pessoas e empresas nacionais. O termo “justificativa” talvez seria menos tendencioso para explicar a tomada de uma ou outra decisão. “Pretexto” é entendido como um motivo ou razão alegada para encobrir a verdadeira causa de algo, funcionando como desculpa ou subterfúgio (Pretexto, c2025). Já por “justificativa” entende-se uma prova que confirma a existência de um fato, subentendendo-se veracidade nessa proposição e ação praticada de forma justa.

Observa-se também que as alegações referentes à crise de alimentos são utilizadas pela FPA em diversas ocasiões para justificar a

importância do setor para o Brasil e pleitear investimentos maiores na agricultura de larga escala (Amato, 2012; Graziano, 2015; FPA, 2015g). Mas, quando se usa a mesma alegação para coibir a compra de terras brasileiras por estrangeiros, observa-se a frase: “[...] desnecessário dizer que tal crise de alimentos (se é que existiu de fato) não trouxe o apocalipse previsto pela AGU e seus iluminados gurus” (Botelha, 2016). Assim, as mesmas argumentações são utilizadas dependendo da sua conveniência e, como percebemos aqui, elas podem cair em contradição.

Botelha (2016) ainda conclui em sua argumentação que “[...] felizmente, os ventos mudam e o momento de crise atual exige menos ideologia e mais inteligência e pragmatismo para defender os reais interesses nacionais”. Observa-se que o artigo foi publicado em 22 de junho de 2016, meses antes da conclusão do processo que iniciou em dezembro de 2015 e que culminou na cassação do mandato de Dilma Rousseff como presidenta do país em 31 de agosto de 2016. Essa informação está subentendida na expressão “os ventos mudam”.

Em seu conceito sociológico, ideologia pode ser caracterizada como um sistema de ideias que são sustentadas por um grupo social e que refletem os interesses desse grupo. A questão ideológica, na fala acima, assume uma conotação ruim quando a ideologia é contrária à dos grandes produtores e latifundiários defendidos pela FPA.

A ideologia defendida pelo grupo social ligado ao agronegócio defende o liberalismo econômico e o livre mercado, porém, ao contrário da outra, essa ideologia não deve ser diminuída. Dessa forma, o pedido por “menos ideologia” que aparece em diversas matérias analisadas se consolida em “menos ideologia contrária à qual eu me identifico”. Dá-se intencionalmente a conotação ideológica de “esquerda” ao tema com o intuito de tolher o debate relacionado a essas ideias. A técnica de desqualificar seus opositores tende a impedir a argumentação dos aspectos técnicos, econômicos e sociais.

Ao final do referido texto, conclui-se que esse “novo posicionamento menos ideológico, mais inteligente e pragmático” seria em defesa dos “[...] reais interesses nacionais” (Botelha, 2016).

Esses interesses reais da nação seriam o de permitir o uso do seu território por empresas e pessoas não brasileiras e excluir o próprio gerenciamento de território nacional. Aqui denota-se uma confusão sobre o significado da expressão “reais interesses nacionais”. A defesa dos interesses da nação diferencia-se da defesa de interesses nacionais específicos de um determinado grupo. Essa “defesa de interesses nacionais” alegada no texto não está em consonância com os interesses da maioria da população.

Vê-se, por meio da análise, que a diminuição da ideologia e mais trabalho prático poderiam trazer bons frutos ao “real interesse nacional”. Aprofundando-se no texto proferido, a intenção é a diminuição da ideologia que é contrária à venda de terras para empresas ou pessoas não brasileiras. Assim, a FPA usa de expressões nacionalistas de defesa dos interesses que ela coloca como legítimos e verdadeiros interesses do país, mas são, de fato, interesses de um grupo econômico.

Para a FPA, esse Estado que deveria ser minimizado também não deveria regular as questões trabalhistas que, por sua vez, oneram o setor agropecuário. Essa é uma pauta fortemente presente após junho de 2014 (FPA, 2014b; FPA, 2015i; FPA, 2015c; FPA, 2015e). Na ocasião, foi promulgada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438, conhecida como PEC do Trabalho Escravo. Pelo texto da Proposta, a propriedade poderia ser expropriada caso houvesse flagra de trabalho análogo à escravidão.

A Proposta ainda necessitava de regulamentação, mas o Incra se inseriu no tema após a edição da Instrução Normativa (IN) nº 83/2015, quando reivindicava — nos moldes do que está previsto na Constituição Federal — em relação à desapropriação por interesse social, quando a propriedade rural não cumpre sua Função Social. Para a FPA, essa inserção do órgão fundiário foi uma iniciativa arbitrária: “[...] estão querendo inaugurar uma nova modalidade de promoção da Reforma Agrária às custas do produtor rural, violando princípios constitucionais” (Collato, 2015 *apud* FPA, 2015e).

Em seu discurso, a FPA destaca a “violação dos princípios constitucionais” sob a Instrução Normativa nº 83/2015 do Incra, que estabelece que “[...] os imóveis constantes no cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo de que trata a Portaria Interministerial MTE/SEDH nº 2, de 31 março de 2015” (Incra, 2015). A FPA queixa-se de medidas que estariam sendo adotadas por “subalternos”, pedindo a revogação da IN. “A FPA quer colaborar para que o Brasil saia da crise, mas não podemos aceitar que gente do governo prejudique os trabalhadores do campo com ações ideológicas, em muitos casos, sem o menor senso” (Montes, 2015 *apud* FPA, 2015e).

Observa-se aqui que por “insegurança jurídica” entende-se um avanço sobre a propriedade privada, e não sobre as questões relativas ao direito trabalhista no campo. Também são evocados aqui os “princípios constitucionais”, porém orientados apenas sobre a propriedade privada. Os demais princípios constitucionais voltados à questão trabalhista, social ou ao próprio cumprimento da função social da propriedade — também inserida na Constituição — são ignorados.

Embora um Estado mais presente seja exigido na proteção à produção rural, conforme visto no item anterior, o mesmo Estado forte não é bem-vindo nas questões que regulamentam as leis trabalhistas no campo. A FPA é favorável à regulamentação do trabalho terceirizado no campo para áreas finalísticas (FPA, 2017a), medida que foi aprovada pelo ex-presidente Michel Temer em março de 2017. Empresas agrícolas reduziram custos com essa medida, já que a sazonalidade da agricultura acompanharia a sazonalidade do trabalho e, por consequência, o pagamento pelo mesmo trabalho. A terceirização ainda seria benéfica para o setor, pois o transporte até o local de trabalho não seria mais obrigação do empregador (Brasil, 2017).

Ainda há a reivindicação — por parte da FPA — de que as áreas em que houvesse constatação de trabalhos análogos à escravidão só perdessem o direito ao crédito com juros subsidiados após a condenação judicial (FPA, 2015i). Essa reivindicação conta com apoio da FPA, haja vista que as principais atividades com resgate de trabalhadores em condições análogas à escravidão desde 2003 são provenientes da pecuária (com 28% dos trabalhadores atuando nessa atividade), da extração de cana de açúcar (24%) e de lavouras diversas (19%) (Brasil, 2019).

Nesta presente Análise de Discurso, observam-se as diferentes formas de não-dizer. Vê-se que, ao longo dos dizeres sobre os princípios constitucionais, há toda uma margem de não-ditos que também significam (Orlandi, 2012). Assim, observa-se que o que não é dito constitui sentido e corrobora com a argumentação sobre o que é dito.

No Art. 186 da Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade rural é cumprida quando, simultaneamente, promove o aproveitamento racional e adequado da propriedade; se utilizam, adequadamente, os recursos naturais disponíveis e se promove a preservação do meio ambiente; há o cumprimento das disposições que regulam as relações de trabalho; e se promove uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, [2016]). Dessa forma, apesar de estar na Constituição a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, sua desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária, se dá, em sua maioria, apenas pela questão da produtividade. Essa informação, por exemplo, constitui-se de um silenciamento que produz igual sentido para a argumentação.

Nessa questão, destacam-se apenas “os princípios constitucionais” sobre a questão da propriedade privada e evoca-se a “segurança jurídica” para que essa mesma propriedade privada seja mantida. Assim, o silenciamento sobre as questões — também constitucionais — trabalhistas e de promoção da Reforma Agrária fazem tão

igualmente sentido no texto quanto o de destacar apenas as questões do direito de propriedade.

Silenciar os deveres que um proprietário de terras possui no cumprimento da função social da propriedade, conforme o estabelecido pelo Art. 186 da Constituição Federal de 1988, é dar voz ao conceito tradicional de Direito de Propriedade como um fim em si: tem-se. Omite-se a conceituação de propriedade como território e recurso econômico escasso, limitado e que legalmente possui amparo constitucional para a obediência da função social. O silenciamento desses conceitos traz também significação para este texto.

9 DISPUTA POR TERRITÓRIOS: A FEDERALIZAÇÃO DE TERRAS É UM EMPECILHO PARA A EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO

A questão da disputa por território — sendo um bem finito dentro do Estado brasileiro — fica evidenciada por meio dos textos publicados pela Agência da FPA. Para a entidade, a defesa do direito à propriedade privada como elemento fundamental da economia de mercado (Amato, 2012), cuja ocupação é tipificada na legislação como esbulho possessório e dá garantias de restituição por força em caso de ocupação (FPA, 2017b; FPA, 2013), a FPA também recorre à Constituição para a garantia à propriedade como direito absoluto e sem contrapartidas (Sperafico, 2016). Defende ainda que o Estado tem a tarefa de proteção da propriedade privada em detrimento de outros direitos (FPA, 2015d; FPA, 2015e).

Porém, a terra é um bem de produção capaz de gerar riquezas para seus detentores. A Constituição Federal garante (no Art. 5º, incisos XXII e XXIII, respectivamente) a garantia do direito de propriedade e institui a função social que a mesma deve cumprir (Brasil, [2016]).

A atuação do governo à época era favorável à atribuição de áreas — o que chamaremos aqui de federalização — que consiste na atribuição de territórios a usos específicos, como a demarcação de territórios tradicionais (quilombolas e indígenas), áreas de preservação ambiental e assentamentos da Reforma Agrária. Essa atribuição acaba por restringir a sua utilização ou, ainda, implica em uma série de regras e autorizações para uso. Assim, a atuação da FPA volta-se, para além da política pública de Reforma Agrária, à questão das demarcações de terras indígenas e quilombolas e à criação de unidades de conservação (Miranda, 2015).

A questão da demarcação de terras indígenas é de “interesse da FPA”, pois interfere diretamente sobre a propriedade privada dos produtores (Araújo, 2013; Altafin, 2013; FPA, 2013; FPA, 2015h; FPA, 2015j; FPA, 2019a). Outro problema visto pela FPA contra a questão de demarcação

de terras indígenas é que a construção de rodovias, hidrelétricas, linhas de transmissão de energia e instalações militares dentro das aldeias precisa de autorização das comunidades indígenas.

Além disso, a exploração mineral desses locais estaria sob a mesma rigidez de normas e forte assédio internacional (FPA, 2019a). A federalização de áreas com esse tipo de “riqueza” mostra-se também de interesse dos agropecuaristas com representação no governo: “As riquezas são infindáveis, terras, florestas, riquezas minerais, e o mundo está cobilhando. É importante que se resolva a questão de terras para agricultura e, também, da exploração de minérios” (FPA, 2019a).

Conforme os discursos da FPA, os produtores rurais “[...] foram expulsos das terras onde moravam para garantir a demarcação de reservas indígenas” (Araújo, 2013); também “[...] estariam sendo lesados pela perda da terra onde vivem há décadas” (Altafin, 2013); além de que os indígenas “[...] tiraram o direito dos produtores que estão lá há muitos anos” (FPA, 2019a). Há, nesses textos, um paradoxo temporal no qual o indígena estaria “ocupando irregularmente”, “invadindo” e “tirando os direitos” sobre as terras que seriam de uso de agricultores.

Possuir “terras produtivas” e ocupar o território “há mais tempo” parecem ser avalistas de legitimidade da ocupação dos grandes produtores rurais sobre o território brasileiro. Assim, textos como “[...] na visão da política é possível indenizar a terra, mas não a história de várias gerações” (FPA, 2013) e, os agricultores “Estão em terras produtivas, com gente com mais de 100 anos em cima da terra” (Heinze, 2015 *apud* FPA, 2015h) mostram como a disputa territorial entre brancos e indígenas continua latente. A história de construção da localidade onde se mora e vive só é contada a partir da construção dos produtores rurais, e não a partir da vivência dos indígenas que ocupavam anteriormente aquela área. Quem é expulso, nesse ponto de vista, é o agricultor, e não como aconteceu anteriormente com os indígenas.

Para melhor entendermos esse deslocamento de sentido e esse exercício contínuo do equívoco em relação ao sentido originário das construções frasais, recorreremos aos dispositivos de análise utilizados pela Análise de Discurso, chamados de paráfrase e polissemia (Orlandi, 2012; Pêcheux, 1997). Essas duas forças atuam continuamente no discurso da FPA, que se constrói a partir dessa tensão entre o que é dito repetidamente e guardado o mesmo sentido (paráfrase) e o que é dito de forma distorcida do sentido originário (polissemia).

A família parafrástica do corpus desta análise constitui o que se poderia chamar de “matriz de sentido” (Pêcheux, 1997); a repetição dessa matriz, ou seja, o reafirmar, de diversas maneiras, o mesmo sentido, é

chamada de paráfrase. Já na polissemia, direciona-se o discurso para novos sentidos antes não expressos: “A polissemia é justamente a simultaneidade de movimentos distintos de sentido no mesmo objeto simbólico” (Orlandi, 1999, p. 38).

“Esse jogo entre paráfrase e polissemia atesta o confronto entre o simbólico e o político. Todo dizer é ideologicamente marcado. É na língua que a ideologia se materializa” (Orlandi, 1999, p. 38). Assim, identifica-se o movimento de polissemia quando se utilizam as mesmas argumentações, dependendo da sua conveniência, para a defesa ou ataque do mesmo ponto, como quando a invasão é promovida em terras de ruralistas por indígenas. Assim, o Estado, ao promover uma reparação e demarcar áreas indígenas, passa a ser visto como um ato contra o desenvolvimento do país.

Em 2013, é sugerida a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Parlamentares estariam questionando a Funai sobre as demarcações, alegando fraudes e intencionando retirar do poder da entidade as demarcações de terras indígenas (Araújo, 2013). No mesmo texto em que se colocam os ruralistas como “irmãos brancos” (Figueiró, 2013 *apud* Altafin, 2013) – no qual tenta-se uma afinidade entre ruralistas e indígenas para que a argumentação possa soar afável –, também se prenunciam iminentes conflitos no caso do não atendimento das causas da FPA: “[...] os proprietários dizem que só saem mortos de suas casas” e alertas de possíveis “[...] derramamento de sangue” (Barbosa, 2013 *apud* Altafin, 2013) caso o governo não dê um parecer favorável aos agricultores sobre a demarcação de terras indígenas. “Estou começando a achar que o governo quer ver mais vítimas para começar a agir” (Amaral, 2013 *apud* Altafin, 2013). Em nota oficial, é afirmado que:

Apesar de repudiarmos qualquer tipo de violência, o §1º do Artigo 1.210 do Código Civil (legítima defesa da posse) resguarda ao proprietário rural que tem sua propriedade invadida a ‘manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse’. Portanto, desde que não haja excesso, a defesa da propriedade contra o crime de esbulho (invasão) é amparada pela legislação (FPA, 2017b).

Observa-se como o uso da violência contra ocupações é legitimado pela FPA por intermédio das falas de seus representantes legais.

A posição contrária à federalização de áreas fica bem pontuada no texto intitulado *O Brasil acabou?*, quando um estudo desenvolvido por Evaristo Eduardo de Miranda, ex-coordenador do Grupo de Inteligência Territorial Estratégica da Empresa Brasileira de Pesquisa

Agropecuária (Embrapa), alegou que 35% do território nacional possui área atribuída desde 1990 (Miranda, 2015). Ou seja, $\frac{1}{3}$ do país estaria destinado a unidades de conservação, terras indígenas, comunidades quilombolas e assentamentos da Reforma Agrária. Segundo o autor do texto, que foi reafirmado com o aval da FPA: “Sem planejamento estratégico adequado, esse conjunto de territórios resultou essencialmente da lógica e da pressão de diversos grupos sociais e políticos, nacionais e internacionais” (Miranda, 2015).

O texto claramente expõe a necessidade da FPA em liberar parte do território nacional para seu uso em agropecuária de larga escala, ou ainda a liberação desse território para a “[...] passagem e ampliação da logística, dos meios de transportes, dos sistemas de abastecimento, armazenagem e mineração” (Miranda, 2015). Essa infraestrutura — redes de energia elétrica, rodovias para escoamento da produção e criação de novos portos — criaria canais de ligação entre o Centro-Oeste e o Norte do país.

O estudo, embora fundamentado, utiliza-se, em grande parte, de “não-dizeres”, que escondem a questão de que a atribuição de territórios para assentamentos da Reforma Agrária e para comunidades quilombolas não exclui a produção agropecuária nesses territórios. Os assentamentos rurais não são áreas de preservação, mas áreas de produção. Assim, completando os “não-dizeres”, a política pública de Reforma Agrária volta-se à produção agropecuária de pequenas propriedades para agricultores familiares. Ao considerar assentamentos como área de não produção, mostra-se uma visão estreita e estrita de desenvolvimento.

O “não-dizer” aqui nos diz muita coisa sobre a visão da FPA e seus discursos que ao longo do tempo foram sendo construídos e reafirmados. Suprimir ponderações sobre a questão agrária e sobre o patrimônio dos povos indígenas e quilombolas — e confiná-los sob o ponto de vista apenas da agricultura — é uma forma de afastar as questões da redistribuição de terras, da soberania alimentar, da história nacional e da cultura, da identidade dessas comunidades e da preservação ambiental do debate. Esses discursos possuem reflexos em diversas políticas públicas atuais, principalmente nas decisões políticas de rompimento com o que se estava desenvolvendo anteriormente.

Observa-se que a liberação dessas áreas para utilização em outras finalidades que não as restritas a assentamentos da Reforma Agrária, reservas indígenas, territórios quilombolas e preservação ambiental foi questionada quanto à sua legalidade na criação em todo o discurso da FPA.

A disputa, portanto, não se dá pelo fundo público, mas, também — e principalmente — por território.

Um dos exemplos de cooptação das políticas públicas para o interesse do agronegócio é o que aconteceu com a política pública de Reforma Agrária. Os assentamentos criados ainda não tinham sido titulados conforme prevê a legislação. A titulação entra em pauta fortemente após a mudança brusca para o governo Temer e prossegue no governo Bolsonaro: a liberação de território que passa do Estado para o indivíduo.

10 CONTROLE DA POLÍTICA PÚBLICA DE REFORMA AGRÁRIA: A QUEM INTERESSA IDEOLOGIZAR A REFORMA AGRÁRIA? E COMO, DE REPENTE, O INCRA PASSOU A SER UM ÓRGÃO DE EXCELÊNCIA

A política pública de Reforma Agrária sofre ataques constantes de que “não consegue avançar” ou é ineficiente. Porém, as alternativas para se ampliar a política pública de Reforma Agrária são baradas pela mesma Frente Parlamentar, como pode ser verificada nas matérias sobre a revisão dos índices de produtividade (Graziano, 2015) e a aquisição de áreas com base no trabalho análogo à escravidão (FPA, 2015f).

O órgão executor da política pública é mostrado como aparelhado (FPA, 2015f) quando quer denotar que os funcionários que ali estão colocados usam de sua competência funcional para beneficiar um movimento social específico e/ou atacar os proprietários de terras. Assim, a conotação de “aparelhamento” do órgão implica em um controle por grupos ideologizados politicamente.

“Aparelho”, durante a Ditadura Militar no Brasil, era o termo que se referia a um local usado por uma organização política clandestina — normalmente, contra o regime ditatorial — servindo também para a realização de reuniões, guarda de material de propaganda, dinheiro, armas etc. Dessa forma, quando se coloca o Incra como órgão “aparelhado”, denota-se um órgão utilizado para fins não republicanos e em benefício de apenas um grupo. Posto dessa forma, é significativo perguntar: a que propósito esse ataque à Reforma Agrária se faz necessário?

Assim, a FPA constrói um discurso sobre a política pública de Reforma Agrária como “morosa”, “sem controle”, “ineficiente”, “fracassada” e que “atrapalha o país”, “esquecendo-se” de mencionar sua complexidade, seu grau de importância ou mesmo de ponderar seu impacto social. Essa “ilusão referencial” (Orlandi, 1999, p. 35) é um esquecimento

parcial e semiconsciente dele mesmo. Assim, escolhe-se falar da política pública de Reforma Agrária como algo que facilmente poderia ser descartada ou paralisada sem nenhum prejuízo para o país.

Esse posicionamento em relação ao órgão executor e em relação à política de Reforma Agrária parece mudar bruscamente com a troca de presidente após o impedimento, em 2016. Esse novo entusiasmo e mudança de posicionamento também se refletem na CPI do Incra e da Funai, que outrora necessitavam que as políticas públicas executadas por esses órgãos fossem “passadas a limpo as atuações de duas instituições” e que as mesmas ficassem “livres do viés ideológico” (Montes, 2016 *apud* FPA, 2016a). Agora, a mesma CPI tem seu objetivo transformado para “[...] compor políticas públicas honestas e dignas para índios, quilombolas e também para os sem-terra” (Moreira, 2016 *apud* FPA, 2016b).

É interessante verificar que, apesar da intenção de se reformatar as políticas públicas que sejam “[...] honestas e dignas para índios, quilombolas e também para os sem-terra” (Moreira, 2016 *apud* FPA, 2016b), não há ponderações quanto à motivação, mediante reclamações, citações ou exemplos, de que essas políticas públicas, até então desenvolvidas, fossem desonestas e indignas para os grupos aos quais eram destinadas.

Mudam-se também os ataques ao Incra e à Funai. Meses após a finalização da CPI, questionava-se a titulação de terras, a idoneidade e a competência de servidores, bem como seu uso ideológico. O discurso da FPA é mudado e, agora, o mesmo Incra “[...] detém vasta experiência no trato das questões fundiárias no país” (FPA, 2019b).

Assim, percebe-se o movimento que culminaria na agregação das políticas públicas territoriais por um grupo extrapartidário, agregando em apenas um ministério — o MAPA — todas as convergências dos desejos da Frente Parlamentar.

O Incra, agora comandado por deputados que compõem essa Frente, dentro de um único Ministério que converge suas demandas, é administrado por membros do setor do agronegócio dentro do Estado. O Incra passa de órgão “aparelhado” e administrado sob o “viés ideológico” para detentor de “[...] vasta experiência no trato das questões fundiárias no país” (FPA, 2019b), pois agora “[...] poderá, por meio de uma atuação global, compor melhor os interesses dos povos indígenas, dos quilombolas, dos assentamentos de reforma agrária e dos produtores rurais” (FPA, 2019b).

Nessa nova configuração, a Reforma Agrária e as políticas públicas fundiárias passam a dividir espaço com o agronegócio. Essa

“composição”, ou a readequação das políticas fundiárias à ótica do agronegócio de larga escala, é também repetida em forma de “construção de consensos” e “encontrar centros de convergências” (FPA, 2019a). Tão logo a política pública de Reforma Agrária é reformulada conforme discurso da FPA, ela deixa de ser uma política pública redistributiva, conforme era na promoção de assentamentos, e passa a ser um outro tipo de política.

11 FLEXIBILIZAÇÃO DAS QUESTÕES AMBIENTAIS E A TESE DE QUE O AGRONEGÓCIO É O QUE MAIS PRESERVA O MEIO AMBIENTE

A questão ambiental aparece como um dos pontos que atrapalha a missão do agronegócio em alimentar o mundo (FPA, 2016d; FPA 2017a; FPA, 2015a; Botelha, 2016; Graziano, 2015; Amato, 2012; Miranda, 2015; FPA, 2015j). A FPA apropria-se de estudos sobre a atribuição de território (Miranda, 2015) como balizador da tese de que o agronegócio é o que mais preserva o meio ambiente.

Esse mesmo estudo ainda cita que as áreas são atribuídas “Sem planejamento estratégico adequado” e que são resultantes “[...] essencialmente da lógica e da pressão de diversos grupos sociais e políticos, nacionais e internacionais” (Miranda, 2015), com uma “legislação como ‘extremamente restritiva’” (FPA, 2015b).

O agronegócio é tão prejudicado, nesse sentido, que Marcos Montes afirma, em uma das matérias selecionadas para esta análise, que “[...] apenas 8% do território brasileiro são ocupados por lavouras e florestas plantadas. E 61% ainda são formados por florestas nativas que conservamos desde o descobrimento do Brasil” (FPA, 2016d). O dado apresentado como forma argumentativa é severamente questionável, mas, nesta análise que aqui formulamos, nos interessa mais saber o porquê de essas irrealidades serem ditas. O autor do estudo, Evaristo Eduardo de Miranda, também atuou na equipe de transição entre o governo Temer e o governo Bolsonaro. Esse discurso de que o país é o que mais preserva o meio ambiente entre todos os outros países mundiais é reiterado durante a campanha e durante o governo Bolsonaro. Esse discurso também se coloca contra a preservação do meio ambiente, contra as reservas ambientais nos estados amazônicos e completa-se com ataques às comunidades — indígenas, quilombolas, agricultores familiares, entre outros — que demandam por território.

O estudo não confirma o que foi afirmado pelo autor da frase (Marcos Montes), mas o discurso formulado pela FPA em relação ao

agronegócio e à preservação ambiental coloca o Brasil como: “O país campeão da preservação territorial exige que os agricultores assumam o ônus de preservar porções significativas no interior de seus imóveis rurais, como reserva legal ou áreas de preservação permanente” (Miranda, 2015). O ônus de preservar o meio ambiente é atribuído ao agricultor como restrições de uso da propriedade, porém essa utilização da propriedade rural é um princípio constitucional de cumprimento da função social da propriedade. O texto parte do pressuposto de que o agricultor poderia utilizar 100% de sua propriedade e que o governo o restringe em seu uso.

Ainda assim, a FPA requer que o ônus da preservação ambiental seja dividido com o Estado através de incentivos e créditos (FPA, 2014d). É reivindicado pela FPA que a preservação ou recuperação de mata nativa passaria a ser deduzida do Imposto de Renda e receberia incentivos como juros menores em financiamentos públicos. Essa responsabilização pela preservação ambiental de áreas que já deveriam ser preservadas conforme a legislação vigente joga para o Estado a cumplicidade no cumprimento da função social da propriedade.

Há alguns “não-dizeres” nesta tese sobre como o agronegócio é protetor do meio ambiente. É possível a exploração econômica das áreas de reserva legal das propriedades agropecuárias, desde que respeitando a preservação ambiental. Há ainda um significativo potencial de exploração das áreas já destinadas à agricultura que, se somado ao uso de técnicas e tecnologias, pode-se ampliar a produção com a mesma área já destinada à agricultura, sem necessidade de expandir território.

A disputa discursiva que o agronegócio impôs a um interlocutor quase sem voz — a agricultura familiar — não se dá meramente no modelo agrícola a ser desenvolvido para o país, mas sim no modelo de Estado ao qual cada grupo político requer. Este modelo de Estado requerido pela FPA é um modelo peculiar: um Estado presente e subsidiário da agricultura e pecuária de larga escala e voltado à exportação, um Estado forte de livre mercado nas questões econômicas e comerciais e mínimo para o desenvolvimento social, preservação ambiental e atribuição de territórios.

A cooptação da política pública de Reforma Agrária pelo grupo analisado é também uma constatação fácil de ser percebida neste estudo. A política pública da Reforma Agrária, que tinha caráter redistributivo, passou a ser vista como de incentivo econômico. Esse novo foco da política pública, visando à contribuição para a balança comercial, é restrita apenas ao desenvolvimento econômico. Essa política

pública para a agricultura no modelo intensivo, baseado na monocultura, na mecanização do campo e na exclusão de direitos trabalhistas, não está relacionada ao avanço social e ao bem-estar da população. Entende-se que a real disputa não está no modelo agrícola, mas sim no modelo de Estado, na disputa territorial, pelo fundo público e pela flexibilização de leis e direitos em benefício do setor. A defesa da continuidade da política pública de Reforma Agrária passa por questões que não apenas as da distribuição de terras e melhoria das condições sociais. Essa política pública reflete e tem permeabilidade em diversas questões adjacentes que devem ser levadas em consideração quando ela é implementada ou deixa de ser.

REFERÊNCIAS

AGRONEGÓCIO é unânime em relação a Tereza Cristina. **Revista Globo Rural**, São Paulo, 8 nov. 2018. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2018/11/agronegocio-e-unanime-em-relacao-tereza-cristina.html>. Acesso em: 2 jul. 2019.

AGRONEGÓCIO organiza protestos a favor do impeachment. **Revista Globo Rural**, São Paulo, 16 abr. 2016. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2016/04/agronegocio-organiza-protestos-favor-do-impeachment.html>. Acesso em: 2 jul. 2019.

ALTAFIN, I. G. Produtores culpam governo pelo agravamento de conflitos com indígenas. **Agência FPA**, 2013. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2013/10/31/1696/>. Acesso em: 22 maio 2019.

AMATO, R. Os desafios do agronegócio. **Agência FPA**, 2012. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2012/12/06/os-desafios-do-agronegocio-o-estado-de-s-paulo-rogerio-amato-presidente-acsp/>. Acesso em: 22 abr. 2019.

ARAÚJO, N. Frente Agropecuária pede a Temer suspensão da demarcação de terras indígenas. **Agência FPA**, 2013. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2013/05/17/16052013-frente-agropecuaria-pede-a-temer-suspensao-da-demarcacao-de-terras-indigenas/>. Acesso em: 25 maio 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOTELHA, W. G. Investimentos estrangeiros em terras brasileiras: país merece e precisa. **Agência FPA**, 2016. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2016/06/22/investimentos-estrangeiros-em-terras-brasileiras-pais-merece-e-precisa/>. Acesso em: 6 jun. 2019.

BRANDÃO, H. H. N. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: EDUNICAMP, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.429, de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: NEAD, 2003. 39 p. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/pnra/II_PNRA.pdf. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Painel de informações e estatísticas da inspeção do trabalho no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 11 set. 2019.

BUAINAIN, A. M. et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 22, n. 2, p. 105-121, abr./maio/jun. 2013.

CNA admite fim do imposto sindical e traz solidez à Reforma Trabalhista, diz SRB. **Notícias Agrícolas**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/213453-cna-admite-fim-do-imposto-sindical-e-traz-solidez-a-reforma-trabalhista-diz-srb.html#.XRubSuhKi70>. Acesso em: 2 jul. 2019.

COSTA, G. Bancada ruralista posiciona-se a favor da reforma da Previdência. **Agência Brasil, Brasília**, DF, 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-02/bancada-ruralista-posiciona-se-favor-da-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 25 jun. 2019.

ENTIDADES do Agro são contrárias à taxaço do agronegócio. **Notícias Agrícolas**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/228872-entidades-do-agro-sao-contrarias-a-taxacao-do-agronegocio.html#.XRubPuhKi70>. Acesso em: 2 jul. 2019.

FPA. Agropecuária pode ficar com pelo menos 20% do crédito subsidiado do BNDES. **Agência FPA**, 2015a. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/06/11/agropecuaria-pode-ficar-com-pelo-menos-20-do-credito-subsidiado-do-bndes/>. Acesso em: 21 mar. 2019.

FPA. Aprovado plano de trabalho da CPI da Funai e do Incra. **Agência FPA**, 2016a. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2016/11/23/aprovado-plano-de-trabalho-da-cpi-da-funai-e-do-incra/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

FPA. Audiência pública debate diretrizes e programas prioritários do Incra para questões fundiárias. **Agência FPA**, 2019a. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/03/21/audiencia-publica-debate-diretrizes-e-programas-prioritarios-do-incra-para-questoes-fundiaras/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FPA. Bancada ruralista oficializa apoio a Rodrigo Maia. **Agência FPA**, 2017a. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2017/02/01/bancada-ruralista-oficializa-apoio-rodri-go-maia/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FPA. Em fórum, lideranças do agro cobram mais segurança jurídica no campo. **Agência FPA**, 2015b. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/09/21/em-forum-liderancas-do-agro-cobram-mais-seguranca-juridica-no-campo/>. Acesso em: 7 jan. 2026.

FPA. Ex-assentado, ministro da Agricultura enumera ações a serem executadas. **Agência FPA**, 2014a. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2014/03/18/ex-assentado-ministro-da-agricultura-enumera-acoes-a-serem-executadas/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

FPA. FPA consegue recriar a CPI da Funai e do Incra. **Agência FPA**, 2016b. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2016/08/30/fpa-consegue-recr-iar-a-cpi-da-funai-e-do-incra>. Acesso em: 26 mar. 2019.

FPA. Incra e MDA serão fiscalizados pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. **Agência FPA**, 2015c. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/08/13/incra-e-mda-serao-fiscalizados-pe-la-comissao-de-agricultura-da-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FPA. **“INCRA é omissso e cúmplice do MST”, diz Nilson Leitão**. [S. l.]: Agência FPA, 2015d. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/10/09/incra-e-omis-so-e-cumplice-do-mst-diz-nilson-leitao/>. Acesso em: 25 jun. 2019.

FPA. Juiz do DF determina retirada de sem-terra de fazenda de café. **Agência FPA**, 2014b. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2014/07/29/juiz-do-df-determina-retirada-de-sem-terra-de-fazenda-de-cafe/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

FPA. Marcos Montes defende fortalecimento do Ministério da Agricultura. **Agência FPA**, 2014c. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2014/12/11/marcos-montes-defende-fortalecimento-do-ministerio-da-agricultura/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FPA. Mercadante admite ações “à revelia” do governo e diz que vai suspender IN do Incra. **Agência FPA**, 2015e. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/08/21/mercadante-admite-acoes-a-revelia-do->

-governo-e-diz-que-vai-suspender-in-do-incra/. Acesso em: 25 mar. 2019.

FPA. Ministro admite necessidade de mudar processo de demarcação de áreas indígenas. **Agência FPA**, 2013. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2013/11/21/ministro-admite-necessidade-de-mudar-processo-de-demarcacao-de-areas-indigenas/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FPA. MP 700/2015 agride a Constituição e prejudica setor produtivo rural. **Agência FPA**, 2016c. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2016/03/08/mp-7002015-agride-a-constituicao-e-prejudica-setor-produtivo-rural/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

FPA. Nilson Leitão é indicado para CPI da Funai e do Incra. **Agência FPA**, 2015f. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/11/06/nilson-leitao-e-indicado-para-cpi-da-funai-e-do-incra/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

FPA. Nota oficial: Demarcação de Terras. **Agência FPA**, 2019b. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/05/09/nota-oficial-demarcacao-de-terras/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

FPA. Nota oficial da FPA sobre conflito no Maranhão. **Agência FPA**, 2017b. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2017/05/02/nota-oficial-da-fpa-sobre-conflito-no-maranhao/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FPA. ONGs que azucrinam agricultores serão investigadas por CPI. **Agência FPA**, 2015g. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/04/01/ongs-que-azucrinam-agricultores-serao-investigadas-por-cpi/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

FPA. PEC polêmica sobre demarcação de terras indígenas pode voltar a análise na Câmara. **Agência FPA**, 2015h. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/02/02/pec-polemica-sobre-demarcacao-de-terras-indigenas-pode-voltar-a-analise-na-camara/>.

ras-indigenas-pode-voltar-a-analise-na-camara/. Acesso em: 26 mar. 2019.

FPA. Punição por trabalho análogo à escravidão só após condenação judicial. **Agência FPA**, 2015i. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/09/03/punicao-por-trabalho-analogo-a-escravidao-so-apos-condenacao-judicial/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

FPA. Senado discute dedução dos gastos com preservação do ambiente do IR de produtores rurais. **Agência FPA**, 2014d. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2014/10/30/senado-discute-deducacao-dos-gastos-com-preservacao-do-ambiente-do-ir-de-produtores-rurais/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

FPA. Temer virá à reunião-almoço da FPA na próxima terça-feira. **Agência FPA**, 2016d. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2016/07/05/temer-vira-a-reuniao-almoco-da-fpa-na-proxima-terca-feira2/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

FPA. Terras indígenas. Senado aprova indenização para legítimos donos. **Agência FPA**, 2015j. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/03/26/terras-indigenas-senado-aprova-indenizacao-para-legitimos-donos/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

GRAZIANO, X. Produtividade e ideologia no campo. **Agência FPA**, 2015. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/02/02/produtividade-e-ideologia-no-campo/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

HAMMOND, J. L. Land occupations, violence, and the politics of agrarian reform in Brazil. **Latin American Perspectives**, [s. l.], v. 36, n. 4, p. 156-177, July 2009.

INCRA. Instrução Normativa nº 83, de 30 de julho de 2015. Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais e dá outras providências. **Diário Oficial**

da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 149, p. 62, 6 ago. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_83_2015.pdf. Acesso em: 25 mar. 2019.

LEITE, S. *et al.* **Impactos dos assentamentos:** um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Unesp, 2004.

MIRANDA, E. E. O Brasil acabou? **Agência FPA**, 2015. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/08/21/o-brasil-acabou/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso:** princípios & procedimentos. Campinas: Pontes, 1999. Disponível em: <https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/ORLANDI-Eni-P-Analise-Do-Discurso-Principios-e-Procedimentos.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.

ORLANDI, E. P. **Discurso em Análise:** sujeito, sentido, ideologia. Campinas: Pontes, 2012.

PRETEXTO. *In:* Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Lisboa: Dicionário on-line Priberam, c2025. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/Pretexto>. Acesso em: 15 jan. 2026.

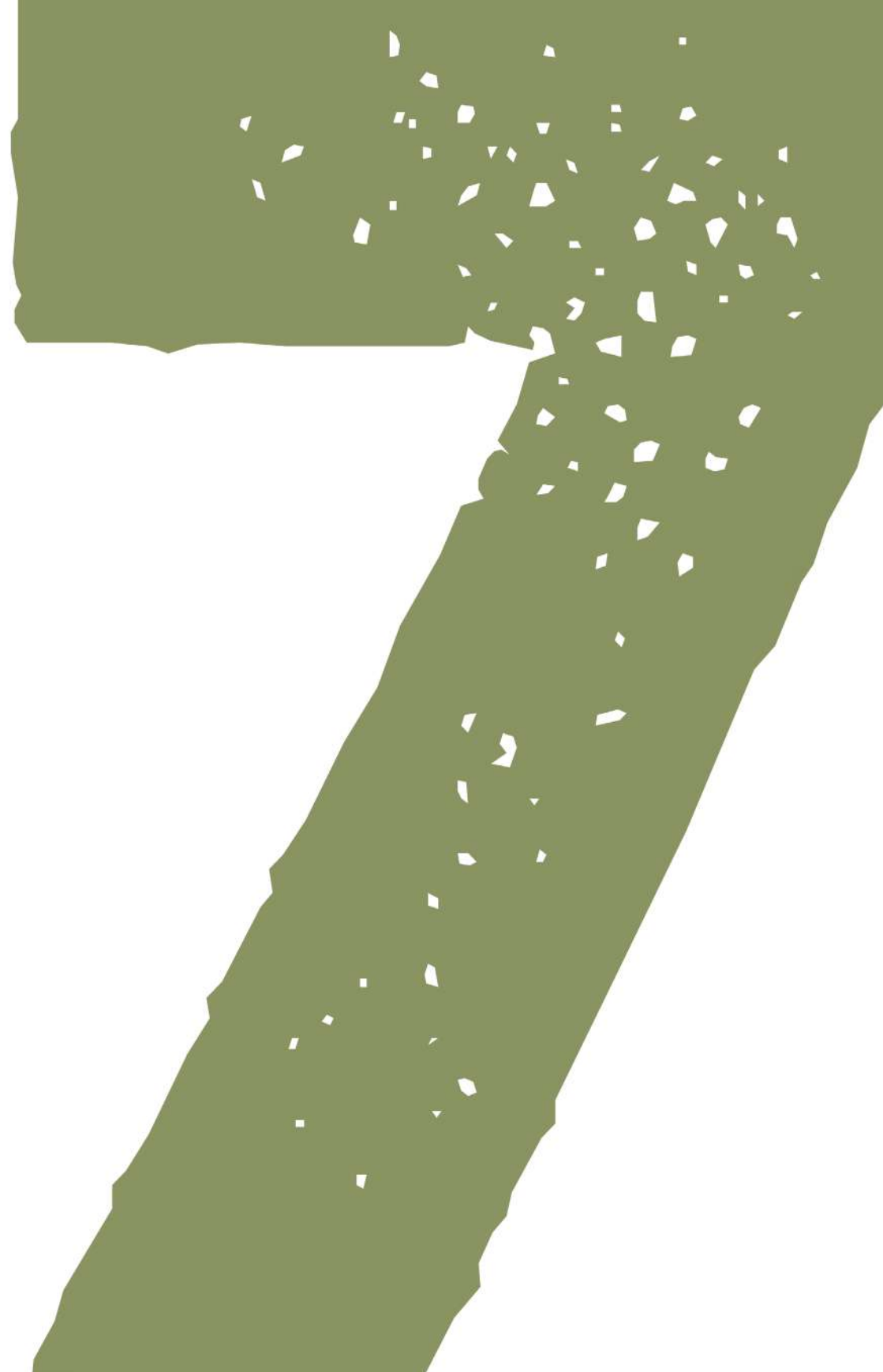
PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso:** uma crítica à afirmação do óbvio. 3. ed. Campinas: EDUNICAMP, 1997.

SILVA, T. H. C.; SANTOS, M. I. M. O. O discurso do agronegócio e da agricultura familiar e o caráter excludente das políticas agrárias. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2018.

SPERAFICO, D. A realidade do campo e a inviabilidade da reforma agrária. **Agência FPA**, 2016. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2016/04/08/a-realidade-do-campo-e-a-inviabilidade-da-reforma-agraria/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

**PROGRAMA
NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DOS
TERRITÓRIOS
RURAIS (PRONAT):
A NECESSIDADE DE
UMA GOVERNANÇA
TERRITORIAL QUE
VÁ ALÉM DE BOAS
PRÁTICAS**

ALEXANDRE AUGUSTO RAMOS DE FARIA
ROGÉRIO ALLON DUENHAS



1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo é originado de parte da dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), que teve como tema o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). A criação do PRONAT, em 2003, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹ representou uma inovação no modelo de política pública voltada para o planejamento e desenvolvimento territorial. A política tinha como propósito promover o enfrentamento da pobreza em regiões predominantemente rurais, por meio do desenvolvimento sustentável, buscando a intersectorialidade e a preocupação em atender às dimensões econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional.

De 2003 a 2016, foram inseridos no PRONAT um total de 243 territórios rurais, sendo que 11 destes encontram-se no estado do Paraná. Uma característica marcante dessa política pública é o caráter participativo das populações locais, tanto no planejamento quanto na execução e no monitoramento das ações. Em cada território, é constituído um colegiado territorial, instituição que congrega os diversos atores sociais, representantes do poder público e da sociedade civil, responsável pela gestão local do programa. Compete aos colegiados territoriais a elaboração do plano territorial de desenvolvimento sustentável, eleger os projetos que serão contemplados com recursos federais destinados aos territórios e monitorar a correta execução de tais projetos. Em face disto, os colegiados são o “coração” do PRONAT, pois deles depende a eficiência da política.

No entanto, alguns estudos têm demonstrado problemas na atuação dos colegiados territoriais (Abramovay; Magalhães; Schroder, 2010; Favareto, 2010; Caldas; Moreira, 2013; Oliveira *et al.*, 2014; Silva Junior, 2016), enquanto outros evidenciam que os projetos territoriais não conseguem atingir os objetivos da política territorial (Lopes, 2010; Montenegro Gómez; Favaro, 2012; Grisa, 2013; Tarsitano; Sant’ana; Araújo, 2013; Vilpoux; Laurino; Campeão, 2014; Oliveira, 2014; Gomes;

¹ O MDA foi extinto em 2016 e suas atribuições foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) da Casa Civil da Presidência da República. Posteriormente, no início de 2019, a SEAD também foi extinta e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) passou a ser o órgão federal responsável pela gestão das políticas públicas tanto para a agricultura familiar quanto para a agricultura empresarial.

Conterato, 2015; Silva, 2018), colocando em dúvida a qualidade da gestão territorial dos colegiados na implementação do PRONAT.

Este estudo propõe-se a analisar o nível de práticas associadas aos mecanismos de governança no âmbito das atividades dos 11 colegiados territoriais paranaenses entre os anos de 2003 e 2016, procurando identificar pontos falhos que possam ter comprometido a adequada gestão da política territorial. A metodologia utilizada envolveu a aplicação de questionários junto aos 11 colegiados territoriais, bem como a realização de pesquisa bibliográfica. A elaboração do questionário teve como base os mecanismos de liderança, estratégia e controle, considerados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como essenciais para se chegar a sistemas de governança eficientes, nos quais as funções de avaliar, monitorar e direcionar sejam empregadas satisfatoriamente (Brasil, 2014b).

Essa pesquisa se justifica, pois é necessário aperfeiçoar a gestão territorial do PRONAT e, por consequência, melhorar sua eficiência e promover mudanças positivas nas condições de vida das populações localizadas em regiões distantes do país. Com isso, essa importante política pública poderá ser aprimorada, fortalecida e terá maiores chances de se tornar perene.

Além desta introdução, este capítulo foi estruturado em mais quatro seções: o Referencial Teórico, que abordará os temas Desenvolvimento Territorial, o PRONAT, e Governança; a seção dos Aspectos Metodológicos, que discorrerá sobre a caracterização e o delineamento da pesquisa; os achados do estudo, que serão apresentados na seção denominada Resultados e Discussões; e finalmente, a última seção foi reservada para as Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão tratados temas que terão importância para o embasamento teórico da pesquisa. O primeiro tema a ser estudado será o desenvolvimento territorial, e, posteriormente, serão abordados aspectos do PRONAT e da governança.

2.1 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

As políticas de desenvolvimento territorial no Brasil ganharam força a partir do processo de redemocratização do país e foram alavancadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que abriu caminho para a participação da sociedade na implementação das políticas públicas. O enfoque territorial tem o propósito de dinamizar as economias

das regiões afastadas dos grandes centros urbanos, valorizando as cadeias produtivas locais e o desenvolvimento endógeno. Ao contrário das políticas setoriais, trabalhadas isoladamente, as políticas territoriais procuram integrar os diversos setores do território, visando ao desenvolvimento multidimensional (econômico, ambiental, social, cultural, político e institucional).

Os primeiros estudos internacionais sobre desenvolvimento territorial têm origem nos anos de 1970, em meio a debates acerca da maneira de como o nível de organização de uma sociedade poderia influenciar no desenvolvimento de uma região (Corrêa, 2009). Inicialmente, as discussões sobre desenvolvimento territorial eram restritas a aspectos econômicos-produtivos, com foco na maneira de como as redes de relacionamentos entre os atores locais promoviam um efeito sinérgico nas atividades produtivas, havendo duas preocupações principais: o fenômeno da concentração territorial de empresas e a construção de projetos territorializados (Bonnal; Cazella; Delgado, 2011).

Um dos marcos iniciais dos estudos sobre desenvolvimento territorial é a Terceira Itália, região que alcançou um elevado nível de desenvolvimento econômico decorrente da articulação entre empresas locais (Corrêa, 2009). Regiões do centro da Itália alcançavam maior dinamismo econômico se comparadas com o Sul, predominantemente agrário, e com o Norte, altamente industrializado. Constatou-se que nas regiões centrais havia uma relação entre pequenas e médias empresas e as unidades de produção agrícola de base familiar, evitando uma ruptura entre as áreas urbanas e rurais (Favareto, 2010).

Os estudos relacionados aos distritos italianos mostraram que havia uma sinergia entre o conjunto de grandes empresas voltadas para um determinado produto e pequenas empresas de bens e serviços próximas, levando a arranjos produtivos solidários e com alta capacidade de inovação diante dos desafios do mercado (Bonnal; Cazella; Delgado, 2011). O modelo dos distritos italianos foram referência para que outras experiências de políticas territoriais pudessem ser disseminadas por vários países, tendo organismos internacionais e supranacionais como vetores (Corrêa, 2009).

A experiência da Terceira Itália, conhecida como industrialização difusa, apresenta três características marcantes: forte presença de empresas familiares no território, ambiente empresarial cooperativo e integração entre os meios urbano e rural (Abramovay, 2000). Sucendo a experiência italiana, outras experiências territoriais exitosas passaram a ser estudadas pelo mundo, como o Vale do Silício, na

Califórnia, Baden-Württemberg, na Alemanha, e as regiões Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, na Itália (Corrêa, 2009).

Esses estudos, que tinham como objeto os distritos industriais marshallianos, conferiram visibilidade ao desenvolvimento endógeno, até então ignorado pelas políticas públicas, demonstrando que o estímulo às cadeias produtivas locais era essencial para o desenvolvimento territorial frente a uma economia globalizada, uma vez que no interior dos territórios havia grande potencial para inovações (Veiga, 2002). Os estudos acerca do desenvolvimento diferenciado de algumas regiões perduraram até a década de 1980, quando entrou em cena a globalização econômica, fazendo com que as discussões sobre desenvolvimento regional dentro dos países passassem por um processo de arrefecimento (Corrêa, 2009). A autora considera que foi em meio a esse contexto de globalização que os distritos industriais ganharam um viés liberalizante, tendo em vista que o desenvolvimento poderia partir de iniciativas locais, independentemente da participação do Estado. Nesse contexto, a partir da década de 1990, ganharam força pelo mundo os debates a respeito de políticas de desenvolvimento territorial em substituição às estratégias de desenvolvimento regional, sendo criado, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o serviço de desenvolvimento territorial, que agregou quatro unidades que se encontravam dispersas: questões urbanas, desenvolvimento rural, desenvolvimento regional e o programa sobre iniciativas locais de criação de empregos (Veiga, 2002).

2.2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO MUNDO E NO BRASIL

O rápido crescimento econômico que aconteceu nos anos de 1950 e 1960 e a modernização da agricultura geraram graves problemas para determinadas regiões rurais, em especial na América do Norte e alguns países da Europa (Raynaut, 2014). Segundo o autor, no continente africano, a situação era ainda pior em razão da economia essencialmente agrícola das antigas colônias europeias recém-independentes, condição que impedia o desenvolvimento econômico e levava à crises de fome e à morte de muitas pessoas, especialmente nas áreas rurais.

Embora grandes quantias de recursos tivessem sido destinadas a projetos internacionais para essas regiões rurais mais pobres, os resultados alcançados foram insignificantes. Havia a necessidade de repensar a estratégia, uma vez que tais projetos eram criados por burocratas

que estabeleciam metodologias padrão, sem atentar para as especificidades locais (Raynaut, 2014).

As políticas de desenvolvimento rural começaram a buscar a efetiva participação das populações locais nos processos decisórios territoriais, bem como procuraram romper com a dicotomia campo-cidade. Com a nova estratégia da OCDE de abordagem territorial para o desenvolvimento de regiões economicamente deprimidas, a primeira grande experiência internacional foi o programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), no qual os próprios atores locais elaboravam um plano de desenvolvimento que orientava políticas públicas e intervenções da iniciativa privada, levando a resultados satisfatórios para as regiões onde foi implementado (Lotta; Favareto, 2016). O programa LEADER não ficava restrito ao repasse de recursos financeiros aos territórios rurais, mas também estimulava a participação da sociedade na elaboração de um Plano de Ação Local, sendo criadas novas institucionalidades que faziam a gestão territorial do programa (Raynaut, 2014).

Uma outra experiência internacional de política de desenvolvimento territorial foi o programa Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC), desenvolvido nos Estados Unidos a partir de 1993. Semelhante ao programa LEADER, o EZ/EC procurava o envolvimento das comunidades no planejamento e monitoramento das ações (Beduschi Filho; Abramovay, 2004). Segundo os autores, a diferença entre os dois programas estava nos critérios de escolha dos territórios a serem apoiados: enquanto o critério utilizado pelo programa LEADER era a formação de um grupo local que faria a gestão do programa, o EZ/EC utilizava o índice de pobreza e a participação social como critérios.

Embora não se tratasse de um programa de desenvolvimento rural, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) desenvolveu o Diagnóstico Territorial Participativo e Negociado (DTPN), cuja metodologia passou a ser referência pela instituição no atendimento a países que tivessem intenção de promover o desenvolvimento rural sustentável. O DTPN envolvia a participação dos atores locais no diagnóstico dos problemas, o auxílio a esses atores no encontro de soluções para esses problemas e um “pacto territorial” que direcionava as ações em busca dos objetivos definidos (Raynaut, 2014).

No Brasil, o processo de redemocratização do país na década de 1980 promoveu o ressurgimento dos movimentos sociais do campo, bem como uma nova proposta de desenvolvimento rural, que se

apresentava antagônica ao modelo agrícola empresarial originado da **Revolução Verde** (Wanderley, 2014). De acordo com a autora, embora as políticas de desenvolvimento territorial tivessem ganhado força no Brasil na década de 1990, esse novo modelo de abordagem deixou de fora o meio rural. Somente a partir dos anos 2000 é que o desenvolvimento territorial rural entrou na agenda do governo, com o propósito de combater a pobreza nas regiões mais distantes do país.

A criação do MDA no final dos anos de 1990 possibilitou que políticas públicas específicas fossem implementadas para os agricultores familiares, e um novo modelo de desenvolvimento rural começasse a ser vislumbrado pelas populações que sempre estiveram às margens das políticas para o campo. A primeira grande política pública direcionada aos pequenos produtores foi o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o qual tinha como uma de suas linhas o Pronaf Infraestrutura e Serviços, que pode ser considerado o programa que serviu como base para as políticas de desenvolvimento territorial que viriam posteriormente (Corrêa, 2009).

A partir de 2003, a abordagem territorial começou a ser efetivamente utilizada para o enfrentamento da pobreza rural. No âmbito do MDA, foi criada uma secretaria exclusiva para tratar do tema, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, e teve início a implementação do PRONAT, política pública que será estudada na próxima subseção.

2.3 O PRONAT

Criado em 2003, o PRONAT foi o primeiro programa voltado para o desenvolvimento rural a utilizar a abordagem territorial. O objetivo do programa era combater a pobreza em regiões predominantemente rurais com alta concentração de agricultores familiares. O PRONAT pode ser considerado uma política inovadora, pois introduziu os conceitos de participação e gestão social no ambiente rural. Os colegiados territoriais, instituições formadas pelos atores locais, têm a missão de planejar, executar e monitorar as ações de desenvolvimento dos territórios. As populações territoriais deixaram de ser meras receptoras de políticas públicas e se transformaram em protagonistas do processo de desenvolvimento.

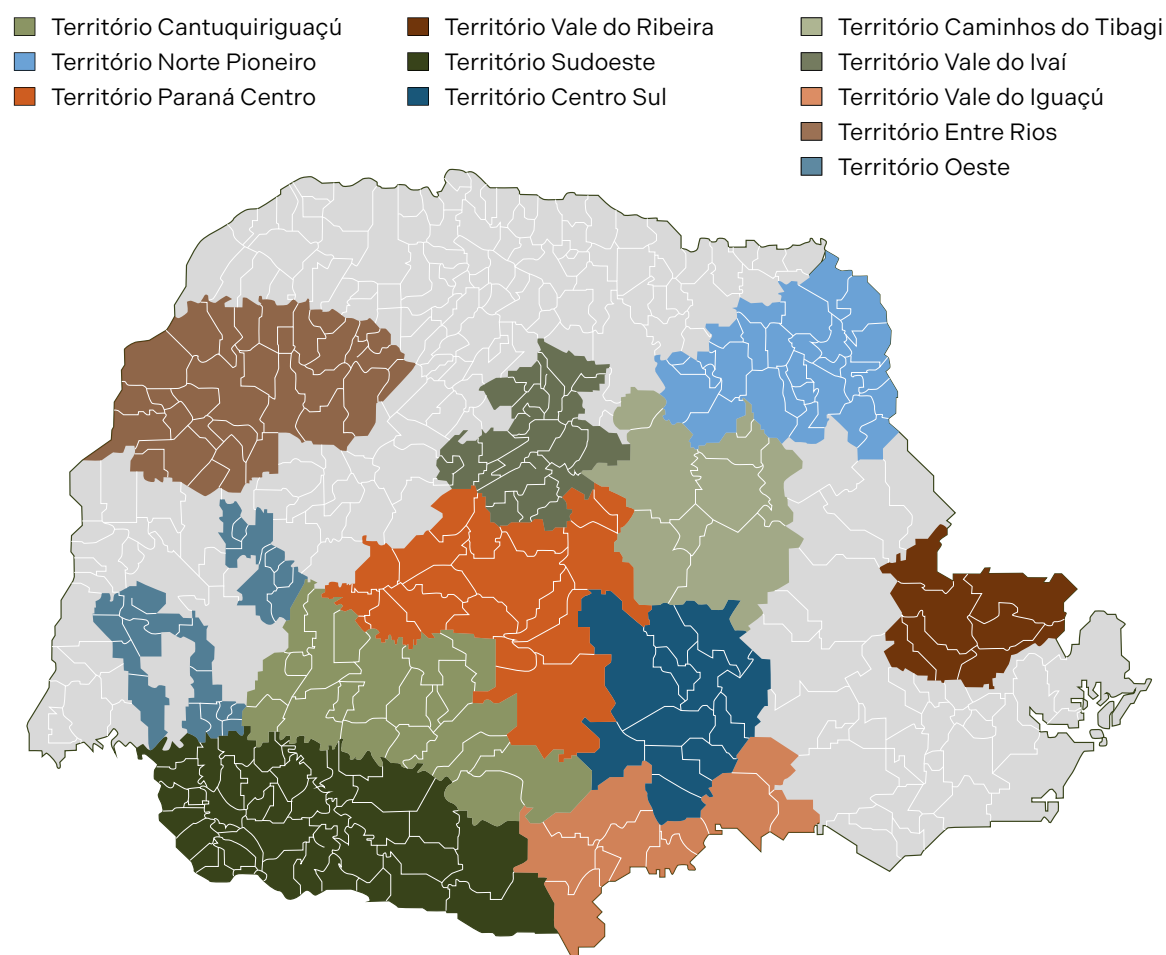
O PRONAT foi criado alinhado às diretrizes do então governo federal de “[...] redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 2005, p. 3). O objetivo principal do programa era “Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que

objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (Brasil, 2005, p. 7). Para isso, o governo federal pretendia apoiar a organização dos atores locais, a gestão social dos territórios, a dinamização econômica territorial e a integração de políticas públicas.

A caracterização do **território** adotada pelo PRONAT consistia em um conjunto de municípios que ocupassem microrregiões geográficas com densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50 mil habitantes. Essas microrregiões deveriam ser predominantemente rurais, ou seja, deveriam apresentar alta concentração de agricultores familiares, assentados de Reforma Agrária e trabalhadores rurais sem-terra (Brasil, 2005).

No período de 2003 a 2016, foram criados 243 territórios rurais pelo PRONAT em todo o Brasil. No estado do Paraná há 11 territórios rurais, que se encontram em destaque na Figura 1:

Figura 1 — LOCALIZAÇÃO DOS 11 TERRITÓRIOS RURAIS DO ESTADO DO PARANÁ INSERIDOS NO PRONAT



Fonte: Adaptado de SEAD (2018) e SEDU (2019).

A abordagem territorial tratava de integrar atores locais, mercados e políticas públicas cujo propósito era alcançar “[...] a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social” (Brasil, 2005, p. 8). Conquistar esses resultados seria possível somente se o desenvolvimento não fosse tratado como sinônimo de crescimento econômico, mas um processo que englobasse múltiplas dimensões: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental (Brasil, 2005).

Em cada território, deveria ser constituído um colegiado territorial, instituição que faria a gestão territorial do PRONAT. Os colegiados deveriam ser formados pelos diversos atores locais, tanto do poder público quanto da sociedade civil, que dividiriam responsabilidades visando ao desenvolvimento do território. Além da formação dos colegiados, cada território elaboraria, de forma participativa, o seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), documento que nortearia as futuras ações e investimentos territoriais.

Referindo-se aos colegiados territoriais: “Toda a estratégia de descentralização com vistas à promoção do desenvolvimento em territórios rurais está baseada na busca do pleno funcionamento desses espaços” (Brasil, 2005, p. 14). Em razão disso, os colegiados deveriam ser instituições fortes e participativas, “[...] capazes de gerir, a longo prazo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais” (Brasil, 2005, p. 14). Os colegiados seriam a instância responsável pela definição dos projetos a serem financiados pelo governo federal, pela implementação e pelo monitoramento desses projetos.

Entretanto, com o decorrer do tempo, verificou-se que os colegiados territoriais não respondiam à altura das responsabilidades que lhes eram transferidas, demonstrando fragilidades que comprometiam a eficiência da política pública e revelando a incapacidade para gerir um programa da dimensão do PRONAT. Como resultado dessa situação, surgiram vários projetos territoriais pelo Brasil que não conseguiram atingir os seus objetivos, levando a um grande desperdício de recursos públicos (Lopes, 2010; Montenegro Gómez; Favaro, 2012; Grisa, 2013; Tarsitano; Sant’ana; Araújo, 2013; Vilpoux; Laurino; Campeão, 2014; Oliveira, 2014; Gomes; Conterato, 2015; Silva, 2018).

Caberia aos colegiados territoriais desenvolver práticas de governança que propiciassem uma gestão eficiente do PRONAT no âmbito do território. O desenvolvimento territorial depende de uma potencialização na utilização dos recursos materiais e imateriais do território, o que leva a melhorias econômicas e sociais no território (Dallabrida, 2007). São os colegiados que deveriam implantar um sistema de

governança territorial, de acordo com cada realidade local, que possibilitasse que os objetivos da política pública fossem atingidos. É esta governança que dará condições para que o desenvolvimento territorial sustentável se concretize. O tema da governança será tratado na próxima subseção.

2.4 A GOVERNANÇA

O estudo da governança é relativamente recente e teve início a partir dos anos de 1980, no setor corporativo, quando os proprietários de empresas começaram a transferir seu gerenciamento para executivos. Como os sócios não estavam mais no controle gerencial dessas empresas, foi necessário criar sistemas internos que permitissem o acompanhamento da gestão e, dessa forma, a continuidade dos negócios.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança pode ser definida como um sistema pelo qual as empresas “[...] são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (Instituto [...], 2016, p. 20). O IBGC destaca os quatro princípios da governança corporativa: transparência, equidade, *accountability* (prestação de contas) e responsabilidade corporativa.

No setor público, o conceito de governança surgiu nos anos de 1990, a partir de agências multilaterais, em especial o Banco Mundial, e estava relacionado com a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (Matias-Pereira, 2010). O autor alerta para a diferenciação entre governabilidade, que tem relação com as condições de exercer o poder, e governança, que se refere à capacidade de implementar políticas públicas qualificadas.

O TCU considera que a boa governança pública tem o propósito de “[...] conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público” (Brasil, 2014b, p. 17). Para o TCU, a governança no setor público consiste em “[...] mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2014a, p. 5). No Quadro 1, estão elencados os mecanismos de liderança, estratégia e controle, citados pelo TCU, associados às suas respectivas práticas:

Quadro 1 — MECANISMOS NECESSÁRIOS PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE GOVERNANÇA E AS PRÁTICAS RELACIONADAS

Mecanismo	Práticas relacionadas
Liderança	Pessoas e competências; Princípios e comportamentos; Liderança organizacional; Organização e interação entre os atores.
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas; Estratégia organizacional (planejamento); Alinhamento e integração de políticas.
Controle	Gestão de risco e controle interno; Auditoria interna (avaliação da eficácia do controle interno); Prestação de contas, transparência e avaliação da imagem.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b).

Quatro princípios fundamentam a boa governança pública: relações éticas, conformidade, transparência e prestação de contas (Matias-Pereira, 2010). Para o autor, a busca permanente de práticas relacionadas a estes princípios indica uma instituição com gestão saudável, enquanto a ausência destas práticas revela a necessidade de mudança na forma de gestão. Da mesma maneira em que ocorre com a governança corporativa, os princípios da governança no setor público podem sofrer variações. No entanto, dois deles devem sempre estar presentes na governança pública: transparência e prestação de contas.

Tendo como embasamento as práticas associadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle — consideradas pelo TCU como norteadoras da boa governança pública —, o presente trabalho tem como propósito analisar o nível de práticas relacionadas a esses mecanismos no âmbito das atividades dos colegiados territoriais na gestão do PRONAT, entre os anos de 2003 e 2016. A hipótese considerada é a de que os problemas que acontecem na gestão territorial do PRONAT têm relação com sistemas de governança insatisfatórios

desenvolvidos pelos colegiados. A próxima seção abordará os aspectos metodológicos da pesquisa.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para analisar a adoção de práticas relacionadas aos mecanismos de governança pelos 11 colegiados territoriais paranaenses, entre 2003 e 2016, foi elaborado um questionário para coleta de dados cujo conteúdo teve como referência os mecanismos de liderança, estratégia e controle, considerados pelo TCU como necessários para um bom sistema de governança. As questões foram adaptadas conforme a realidade do PRONAT e a rotina dos colegiados.

O questionário foi composto por 26 questões, sendo 11 relacionadas às boas práticas do mecanismo Liderança, 5 ao mecanismo Estratégia e 10 ao mecanismo Controle. Este questionário foi enviado por correio eletrônico para ser respondido por uma pessoa que representasse cada colegiado. As pessoas escolhidas para respondê-lo foram selecionadas pela própria pesquisa e deveriam ter um profundo conhecimento da política territorial e da atuação de seus respectivos colegiados. Dentre essas pessoas estavam: atuais e antigos membros dos colegiados territoriais, técnicos do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e ex-assessores territoriais do MDA.²

O presente trabalho atribuiu ao questionário um valor máximo de 10 pontos. Sendo assim, cada um dos 3 mecanismos — Liderança, Estratégia e Controle — poderia atingir o valor máximo de 3,33 pontos. O valor de cada questão foi associado ao número de questões de cada mecanismo: como havia 11 questões atribuídas ao mecanismo Liderança, cada uma delas teve o valor de 0,30; para o mecanismo Estratégia, que tinha somente 5 questões, cada uma teve o valor de 0,67; finalmente, como o mecanismo Controle possui 10 questões, o valor de cada uma foi de 0,33.

A pesquisa classificou o nível de adoção de práticas relacionadas aos mecanismos de governança em quatro categorias: ótimo, bom, regular e ruim, conforme a pontuação obtida no questionário. O Quadro 2 apresenta os intervalos de valores de pontos atribuídos para cada classificação:

² Os assessores territoriais são pessoas do próprio território que o MDA contrata para auxiliar os colegiados territoriais na gestão do PRONAT. O trabalho dos assessores é participar das articulações políticas no território, pacificando conflitos e mediando interesses (Faria, 2019).

Quadro 2 – CLASSIFICAÇÃO ATRIBUÍDA AO COLEGIADO TERRITORIAL CONFORME A PONTUAÇÃO OBTIDA NO QUESTIONÁRIO

Intervalo de pontuação	Classificação do nível de práticas relacionadas aos mecanismos de governança
$0 \leq IG < 4,0$	Ruim
$4,0 \leq IG < 6,0$	Regular
$6,0 \leq IG < 8,0$	Bom
$8,0 \leq IG \leq 10$	Ótimo

Fonte: Autoria própria.

Na próxima seção serão apresentados os resultados da pesquisa, bem como discussões pertinentes às práticas de governança dos colegiados territoriais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Dos 11 colegiados territoriais para os quais foram enviados os questionários, somente um deixou de responder às questões, portanto, os resultados foram restritos às respostas de 10 colegiados. Como a pesquisa não tem a intenção de promover uma disputa entre os colegiados, os nomes dos territórios serão omitidos e cada colegiado receberá simplesmente a denominação CT, sendo o número relacionado à sua colocação na classificação de acordo com a pontuação obtida. A Tabela 1 apresenta a pontuação obtida pelos colegiados, bem como a classificação do nível de práticas associadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle.

Tabela 1 – CLASSIFICAÇÃO DO NÍVEL DE PRÁTICAS RELACIONADAS AOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA

(continua)

Colegiado Territorial	Pontuação mecanismo liderança	Pontuação mecanismo estratégia	Pontuação mecanismo controle	Pontuação Total	Nível de práticas associadas aos mecanismos de governança
CT 1	3,33	3,35	3,33	10	Ótimo
CT 2	2,40	3,35	2,64	8,39	Ótimo
CT 3	2,10	3,35	2,64	8,09	Ótimo
CT 4	2,70	2,68	2,31	7,69	Bom

Tabela 1 — CLASSIFICAÇÃO DO NÍVEL DE PRÁTICAS RELACIONADAS AOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA

(conclusão)

Colegiado Territorial	Pontuação mecanismo liderança	Pontuação mecanismo estratégia	Pontuação mecanismo controle	Pontuação Total	Nível de práticas associadas aos mecanismos de governança
CT 5	2,10	2,01	2,97	7,08	Bom
CT 6	2,70	2,68	1,65	7,03	Bom
CT 7	2,70	2,01	2,31	7,02	Bom
CT 9	1,50	2,68	0	4,18	Regular
CT 8	1,50	2,01	0,33	3,84	Ruim
CT 10	1,50	0	2,31	3,81	Ruim

Fonte: Autoria própria.

Embora o nível de práticas de governança relacionadas aos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle tenha sido identificado como bom ou ótimo na maioria dos colegiados, a realidade mostra que a adoção de boas práticas de governança não é suficiente para o êxito de uma política pública, principalmente em se tratando do PRONAT. Se assim fosse, não haveriam tantos problemas nos projetos territoriais implantados, nem o desperdício de recursos públicos.

Cabe ressaltar que a eficiência de uma política pública depende não somente de uma boa governança dos responsáveis por sua implementação, mas também de outros fatores que a presente pesquisa não aferiu. O trabalho de Faria (2019) desenvolveu um índice de governança dos colegiados territoriais, composto pelas práticas de governança identificadas e pela análise da implantação dos projetos territoriais. Esse índice considerou a equidade de recursos repassados aos municípios dos territórios e as múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável.

Observou-se que, apesar da identificação de boas práticas de governança adotadas pelos colegiados territoriais, a implementação dos projetos territoriais não estava alinhada aos objetivos da política, fazendo com que os índices de governança dos colegiados fossem sensivelmente reduzidos. A título de comparação, enquanto esta pesquisa identificou sete colegiados territoriais com um nível de prática de governança entre ótimo e bom, o trabalho de Faria (2019) não classificou nenhum colegiado com governança ótima, e apenas dois alcançaram a classificação de governança boa.

Nas subseções seguintes serão feitas discussões referentes aos achados da pesquisa em relação a cada mecanismo — Liderança, Estratégia e Controle.

4.1 MECANISMO LIDERANÇA

Referente ao mecanismo Liderança, a pesquisa identificou uma característica muito positiva na formação dos colegiados: a multisetorialidade. Oito colegiados declararam que vários setores do território participam da instituição, não ficando restrito ao setor agropecuário. Essa é uma característica marcante das políticas territoriais, a intersectorialidade.

Outros aspectos positivos identificados pela pesquisa: em nove colegiados ocorre paridade entre a representação do poder público e da sociedade civil, enquanto em um colegiado a representação da sociedade civil é superior; a grande maioria dos colegiados capacita seus membros para melhor atuarem com o PRONAT; e a maioria dos colegiados busca desenvolver outras ações para o desenvolvimento do território sem ficar restrita ao PRONAT.

Apesar dos pontos positivos destacados, a pesquisa identificou que os colegiados precisam adotar processos mais transparentes e democráticos para a seleção dos membros. Oito colegiados responderam que a composição do conjunto de membros ocorre por meio de indicação de entidades representativas do território, tanto do setor público quanto privado, enquanto que em apenas dois colegiados a formação ocorre por meio de processos abertos a toda a comunidade. Obviamente que a participação social deve acontecer por intermédio da sociedade organizada, contudo a formação dos colegiados deve ser um processo com ampla divulgação que possibilite a qualquer cidadão se inserir em um grupo que melhor lhe represente.

Outro aspecto identificado e que não condiz com uma boa prática de governança é a escolha dos membros do colegiado sem que haja preocupação com a qualificação técnica que poderá ser útil na elaboração do planejamento das ações territoriais.

4.2 MECANISMO ESTRATÉGIA

O mecanismo Estratégia se refere ao planejamento das ações territoriais e à capacidade dos colegiados de mobilizar os diversos setores dos territórios na construção desse planejamento. Os resultados demonstram que a maioria dos colegiados adota práticas relacionadas à boa governança. Dos dez colegiados, sete declararam que planejam as ações territoriais em curto, médio e longo prazo, além de se preocuparem em dialogar e envolver os diversos setores dos territórios no planejamento.

4.3 MECANISMO CONTROLE

O mecanismo Controle, para a realidade do PRONAT, tem relação com a elaboração e o monitoramento dos projetos territoriais, prestação de contas e avaliação da imagem dos colegiados. Como pontos positivos, a pesquisa identificou que a maioria dos colegiados faz gestão de riscos dos projetos territoriais e monitoram permanentemente

esses projetos após sua implantação, assegurando que haja o cumprimento dos objetivos propostos. Contudo, na maioria dos casos, o monitoramento é realizado à distância e não in loco, que seria a maneira mais adequada.

Outra boa prática identificada é a prestação de contas da gestão dos colegiados para a população territorial. No entanto, são poucos os colegiados que têm a rotina de avaliar a própria imagem.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar a presença de boas práticas de governança na gestão territorial do PRONAT exercida pelos colegiados territoriais paranaenses entre os anos de 2003 e 2016. Os resultados demonstraram que essas instituições adotam um nível satisfatório de boas práticas, uma vez que, dos dez colegiados avaliados, quatro foram classificados com um nível bom, enquanto outros três alcançaram um nível ótimo.

Em que pesem os resultados positivos da pesquisa, é fato que existem problemas de gestão da política relacionados aos colegiados territoriais e à implantação dos projetos territoriais de infraestrutura. Apesar de os colegiados declararem que adotam níveis de boas práticas satisfatórios, a gestão territorial do PRONAT apresenta deficiências, principalmente nos projetos territoriais implantados com recursos federais. Este trabalho evidencia que o sistema de governança a ser estabelecido na gestão de políticas públicas deve ir além da adoção de boas práticas extraídas do universo corporativo. A realidade do mundo empresarial é diferente da do setor público, que possui outras demandas. As boas práticas de governança devem ser adotadas na gestão pública, mas precisam ser adaptadas de acordo com o formato das políticas públicas, especialmente as sociais.

No trabalho que derivou esta pesquisa, demonstra-se que, além das boas práticas associadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, um sistema de governança para uma política territorial exige equidade na distribuição de recursos federais entre os municípios do território e a correta compreensão da política pública, na qual o desenvolvimento sustentável não se resume ao crescimento econômico, mas envolve também as dimensões sociocultural, político-institucional e ambiental (Faria, 2019). Além disso, o território é campo de conflitos e interesses políticos, os quais os colegiados territoriais precisam saber administrar. Estas variáveis são determinantes para a gestão eficiente da política pública.

Por fim, o PRONAT necessita ser aprimorado e retornar à agenda do governo federal. O desenvolvimento de regiões carentes no interior do país pode ser conseguido pela eficiência dessa política. Como observado no presente estudo, a gestão territorial eficiente não depende somente da adoção de boas práticas de governança, mas envolve outros fatores específicos de cada território. Os formuladores da política devem estar atentos a tais fatores, pois são eles que poderão indicar os problemas ocorridos na execução da política que impediram a melhoria de vida para milhões de pessoas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 268-306, maio/ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v12n24/v12n24a10.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafio para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set./dez. 2004. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/436>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília, DF: IICA, 2011. p. 35-60. Disponível em: https://oppa.net.br/livros/Volume%2014_serie%20DRS.pdf. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/politica-de-territorios/downloads/2-marco_referencial_apoio_dtr.pdf. Acesso em: 29 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 Passos para a boa Governança**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014a. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/>

[bitstream/2011/109162/Passos_boa_governan%C3%A7a.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/109162/Passos_boa_governan%C3%A7a.pdf). Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 2 dez. 2018.

CALDAS, E. L.; MOREIRA, I. Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 41-61, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15563/13866>. Acesso em: 27 abr. 2019.

CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 3, p. 23-37, dez. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5486>. Acesso em: 25 out. 2018.

DALLABRIDA, V. R. Gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, 2007. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufrrj/article/view/586>. Acesso em: 1 dez. 2018.

FARIA, A. A. R. **O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): uma análise da governança estabelecida pelos colegiados territoriais do estado do Paraná**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: Favareto, A. et al. **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil: avanços**

e desafios. Brasília: IICA, 2010. p. 15-46. Disponível em: <https://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/06/Livro-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-IICA1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2018.

GOMES, C. A.; CONTERATO, M. A. Projetos territoriais de desenvolvimento: uma tipologia do Proinf no território rural zona sul do estado do Rio Grande do Sul. **GEDECON**, Unicruz, v. 3, n. 2, p. 18-34, 2015. Disponível em: https://web.archive.org/web/20180423180104id_/http://revista-eletronica.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/viewFile/601/576. Acesso em: 14 ago. 2025.

GRISA, C. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do programa territórios da cidadania. In: LEITE, S. (org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013, p. 149-176. Disponível em: <https://rima.ufrrj.br/jspui/bitstream/20.500.14407/19327/1/Políticas%20de%20desenvolvimento%20territorial%20e%20enfrentamento%20da%20pobreza%20rural%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2016. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Publicacoes/Publicacao-IBGCCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2018.

LOPES, E. B. M. **Desenvolvimento local-territorial e o Programa Territórios da Cidadania**: o território integração Norte Pioneiro (PR). 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/106238>. Acesso em: 16 nov. 2018.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.

24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049. Acesso em: 29 jun. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R.; FAVARO, J. L. Uma leitura crítica do desenvolvimento territorial rural realmente existente: entre as condições de possibilidade e a implantação. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 39-69, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/470>. Acesso em: 16 nov. 2018.

OLIVEIRA, C. D. S. *et al.* Gestão social e institucional em territórios rurais: contribuições a partir do território zona sul do Rio Grande do Sul. **RIGS**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 59-78, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/view/9827>. Acesso em: 27 abr. 2019.

OLIVEIRA, L. Z. **A análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat)**: o caso do território meio oeste Contestado (SC). 2014. Dissertação (Mestrado em Agrossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/129042>. Acesso em: 31 maio 2018.

RAYNAUT, C. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (org.). **Participação, território e cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014. p. 55-78.

SEAD. **Dados dos territórios rurais do Paraná**. Brasília: SEAD, 2018. Disponível em: <https://territoriosdobrasil.mda.gov.br/>. Acesso em: 3 dez. 2018.

SEDU. **Mapa base do estado do Paraná**. Curitiba: SEDU, 2019. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Geodados-Aplicacoes>. Acesso em: 11 nov. 2025.

SILVA, J. A. **Proinf no território da cidadania do Médio Sertão de Alagoas**: um caminho para o desenvolvimento territorial rural? 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2018. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/7933/2/JULIANA_ANTERO_SILVA.pdf. Acesso em: 31 maio 2018.

SILVA JUNIOR, J. A. Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: o caso do Vale do Ribeira (SP). **RAP**, v. 50, n. 3, p. 513-527, maio/jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/HFbdfjrjLK8TgncRzCzby3qJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 abr. 2019.

TARSITANO, R. A.; SANT'ANA, A. L.; ARAÚJO, C. A. M. Análise dos projetos Proinf do território Andradina, estado de São Paulo, período 2004 a 2011. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 44-55, maio/jun. 2013. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/ie/2013/tec5-0613.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

VEIGA, J. E. da. A face territorial do desenvolvimento. **Interações**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002. Disponível em: <http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/565>. Acesso em: 29 out. 2018.

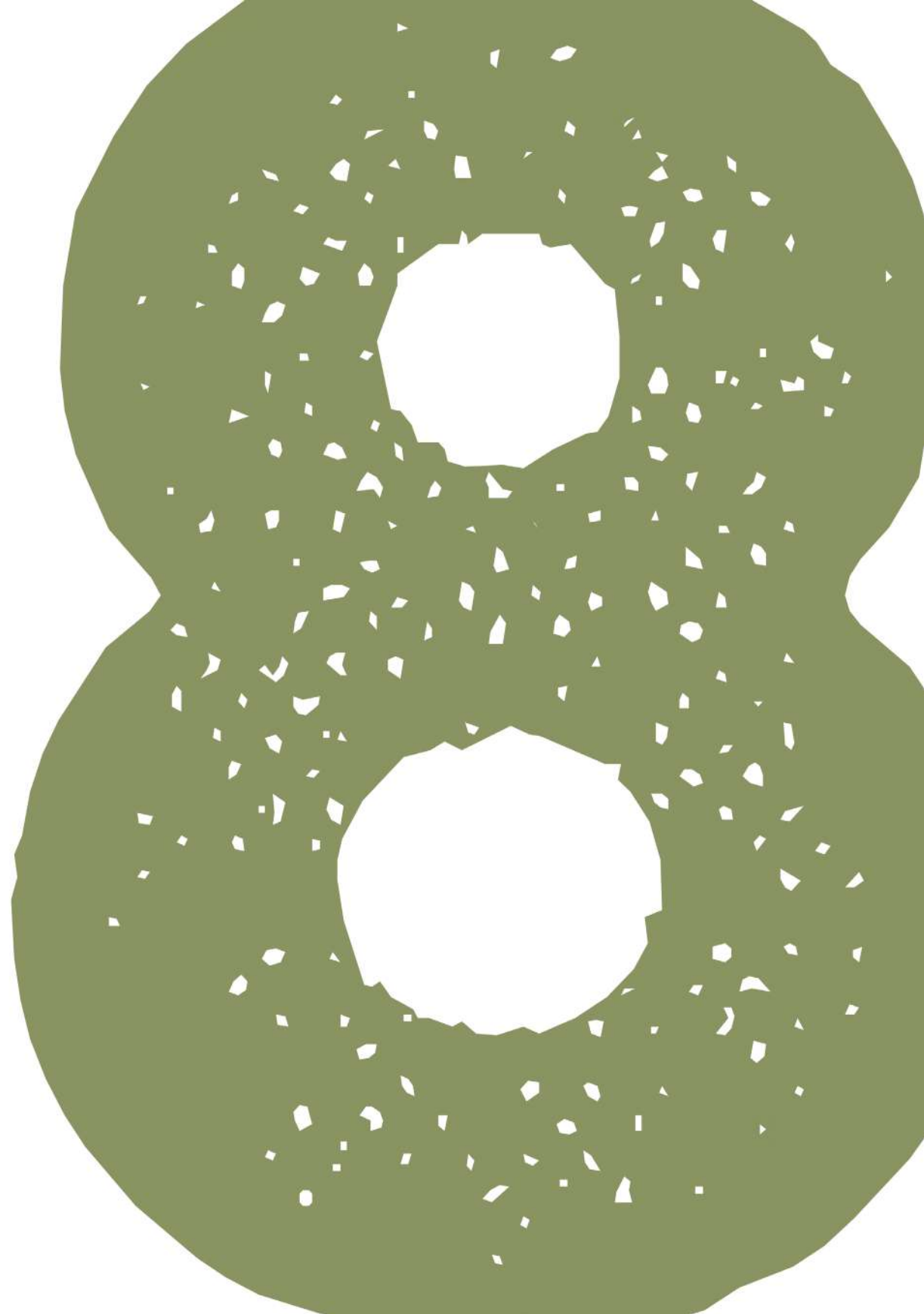
VILPOUX, O. F.; LAURINO, J.; CAMPEÃO, P. Papel dos Colegiados no desenvolvimento de uma política de integração territorial: exemplo dos territórios rurais do Mato Grosso do Sul. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 12, n. 28, p. 37-67, out./dez. 2014. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2913>. Acesso em: 17 nov. 2018.

WANDERLEY, M. N. B. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (org.). **Participação, território e cidadania**:

um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014. p. 79-102.

**POLÍTICA DE
REFORMA AGRÁRIA
E O PROCESSO DE
TITULAÇÃO NO INCRA:
UMA ANÁLISE NA
SUPERINTENDÊNCIA
DE SANTA CATARINA¹**

CLÉRIA FIGUEREDO
CHRISTIAN LUIZ DA SILVA



1 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.

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

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

De acordo com Biazzi, Muscat e Biazzi (2011), quando uma organização adota a visão por processos, ela está enfatizando a maneira com a qual 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.

Segundo estudiosos da área, Costa e Moreira (2018), 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 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 ínterim, o presente capítulo 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 Título de Domínio (TD), prevista na Constituição Federal e na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e suas alterações na Lei nº 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, incentivando a titulação dos assentados, o que traz maior segurança jurídica (Incra, 2020).

Para isso, o governo editou em 2017 a Lei nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.311/2018. Destaca-se que esse decreto foi alterado em dezembro de 2019, pelo Decreto nº 10.166/2019.

De acordo com o balanço apresentado pela Direção do Incra Nacional, a Casa Civil 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 às políticas públicas disponibilizadas apenas pelo Incra.

Esse problema pode ter relação com como estão constituídos os procedimentos no Incra, tendo em vista que as organizações são compostas por processos e que, segundo estudiosos como Castellaneli (2016), são instrumentos importantes para impulsionar o desempenho das organizações.

Sendo assim, torna-se importante discutir e repensar esses processos no Incra, mais especificamente na Superintendência Regional de Santa Catarina – SR (10)/SC. No que tange às metas para titulação desde o evento da Lei nº 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 TD, no Incra, especificamente na SR (10)/SC, a fim de verificar por que 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

¹ O presente capítulo encontra-se publicado como artigo na Informe GEPEC, Toledo, v. 24, n. 2, p. 275–296, 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/24827>. Acesso em: 5 mar. 2026.

vem utilizando para monitorar essa política, como Relatórios de Gestão, o Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (SIPRA), dentre outros.

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

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A definição de processo por autores como Gonçalves *et al.* (2013) e Falcão Júnior e Santos (2016), é a de 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 é que o foco do processo é direcionado ao cliente, que no caso do Incra, e especificamente neste estudo, são os beneficiários da Reforma Agrária.

Analisando o conceito de processo no contexto de gestão pública e no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) do Governo Federal, esse 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.

Nesse contexto, órgãos de controle, principalmente os da gestão pública federal, vêm 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 nessa abordagem incluem velocidade nas melhorias e mudanças de mercado, gerando aumento da satisfação do consumidor, melhoria na qualidade de produtos, redução de custos e, conseqüentemente, 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)” (Carvalho; Paladini, 2005, p. 217).

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

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-se 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 isso, “[...] a falta de vontade política e a acomodação de alguns servidores, representam fatores que motivam a manutenção de atividades inúteis, que infelizmente proporcionam à ineficiência dos serviços” (Enap, 2016, p. 7).

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; Macêdo, 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; Macêdo, 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; Macêdo, 2006, p. 96).

Essas especificidades evidenciam-se no centralismo, na supervalorização da hierarquia, na aversão ao empreendedorismo, na burocracia, no paternalismo, no reformismo e no corporativismo. Denota-se, assim, o excesso da verticalização da estrutura e uma centralização das decisões, o que engessa a gestão, resultando em lentidão nos processos e 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; Muscat; Biazzi, 2011, p. 872), o que certamente impede aos servidores uma visão do todo e acaba prejudicando os resultados organizacionais.

Além disso, a burocracia exacerbada traz para o setor público a presença do reformismo, que desconsidera os avanços conquistados e gera, 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 à mudança e um mecanismo de proteção à tecnocracia” (Carbone, 2000, p. 3).

Tudo isso evidencia 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. Dessa forma, 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 que nos mostram diferentes enfoques, sendo que a correta interpretação dessas técnicas é fundamental durante esse processo. Tais técnicas podem ser utilizadas individualmente ou em conjunto, dependendo do que se vai mapear (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. Ainda, há 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. 168).

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. 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 considerada 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 ele está relacionado às prioridades organizacionais e aos processos. Ou seja, a estratégia geral da organização deve estar alinhada à gestão por processos, bem como à forma 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, isso 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).

Garcia (2000 *apud* Gonçalves *et al.*, 2013, p. 35), cita 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 eles se enquadram no BPM como um conjunto de ferramentas que sustentam e possibilitam atividades ao longo do ciclo de vida do processo e em iniciativas de BPM nas organizações bem estruturadas. 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 basta desenvolver sistemas, esses 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, elas são essenciais para a implantação do BPM nas organizações, e por isso são apontadas como um elemento central para o desenvolvimento contínuo do BPM. Além disso, as pessoas fazem parte da cultura organizacional (Ceribeli; De Pádua; Merlo, 2013).

“Assim, mais do que um conjunto de regras, de hábitos e de atefatos, cultura significa construção de significados partilhados pelo

conjunto de pessoas pertencentes a um mesmo grupo social” (Pires; 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 essas.

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

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

Ainda segundo Santos (2012), o setor público é conhecido pela lentidão dos processos, tornando-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.

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

Importante destacar que o fator crítico na gestão pública é o político. Santos (2012) argumenta que o impacto da mudança de governo, em virtude das eleições, afeta diretamente a gestão nas organizações públicas. Em seus estudos, o autor identificou como queixas de servidores a descontinuidade de projetos, tanto de gestão quanto das políticas públicas, pois cada governo privilegia projetos novos e de curto prazo; fato esse, 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 política, a Reforma Agrária foi criada e legitimada por meio de lei, com a edição nos anos 1960, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – sobre o Estatuto da Terra (Brasil, 1964) – e efetivamente aplicada a partir da Constituição Federal de 1988 Brasil ([2016]). Dedicando 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, 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 desses artigos constitucionais ocorreu com a publicação da Lei nº 8.629/1993. 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

(continua)

Leis/Normas	Abordagem
Decreto-lei nº 271/1967	Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências (Brasil, 1967).
Constituição Federal de 1988	Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária da Reforma Agrária, art. 189, determina a distribuição de imóveis rurais da reforma agrária por meio de contratos de concessão de uso e títulos de domínio.
Lei Federal nº 8.629/1993 (alterada)	Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária (Brasil, 1993).
Norma de Execução nº 33/2003	Dispõe sobre procedimentos administrativos para a destinação de terras públicas da União e do Incra (Incra, 2003).

Quadro 1 – LEIS E NORMAS QUE DEFINEM OU REGEM A TITULAÇÃO NO INCRA

(continuação)

Leis/Normas	Abordagem
Instrução Normativa nº 30/2006	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 (Incra, 2006).
Lei nº 11.481/2007	Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências (Brasil, 2007).
Lei nº 13.001/2014	Altera, dentre outras, a Lei nº 8.629/1993 no que se refere a disposições acerca do TD (Brasil, 2014).
Nota Técnica nº 01/2016 – Incra/DD	Dispõe sobre a rotina de emissão e entrega de contrato de concessão de uso para os beneficiários do Programa de Reforma Agrária (Incra, 2016).
Lei nº 13.465/2017	Dentre outros aspectos, institui mecanismos acerca dos procedimentos de alienação de imóveis da União, alterando as Leis nº 8.629/1993 e nº 13.001/2014 (Brasil, 2017).
Portaria nº 338/2018	Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra define os responsáveis por autorizar e emitir o CCU e o TD.
Decreto nº 9.311/2018	Regulamenta a Lei nº 8.629/1993 e a Lei nº 13.001/2014, para dispor sobre, entre outros, o processo de titulação de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

**Quadro 1 – LEIS E NORMAS QUE DEFINEM OU REGEM
A TITULAÇÃO NO INCRA**

(conclusão)

Leis/Normas	Abordagem
Instrução Normativa nº 97/2018 REVOGADA	Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária.
Decreto nº 10.166/2019	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 (Brasil, 2019).
Instrução Normativa nº 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 PNRA (Incra, 2019a).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Incra (2022).

Analisando o Quadro 1, 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” (Brasil, 1988). Depois, esse dispositivo constitucional, bem como outros relativos à Reforma Agrária, foi regulado pela Lei nº 8.629/1993.

No que se refere à distribuição de imóveis rurais da Reforma Agrária, a Lei nº 8.629/1993 (Brasil, 1993) reafirmou o papel do Contrato de Concessão de Uso (CCU) e do TD de transferir, respectivamente, a titularidade provisória e definitiva aos beneficiários, para além de dispor sobre condições para a titulação desses imóveis por meio da IN/30. Essa lei foi alterada em diferentes momentos, mais recentemente pela Lei nº 13.465/2017 e, em dezembro de 2019, pelo Decreto nº 10.166/2019.

A IN/30, por sua vez, foi substituída pela IN/97/2018, que, recentemente, foi revogada e substituída pela IN/99/2019.

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

- a) CCU – configura-se no âmbito da Reforma Agrária, como um contrato administrativo, de caráter temporário e gratuito, cujo objetivo é atribuir a utilização exclusiva de um bem a um particular, autorizando-o a explorá-lo segundo sua destinação específica;
- b) Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), originalmente instituído no Decreto-lei nº 271 de 1967 (Brasil, 1967), que dispunha sobre loteamento urbano e outras matérias, esse instrumento teve sua aplicação estendida por meio do Artigo 7º da Lei nº 11.481, de 2007 (Brasil, 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 Circunstanciado previsto em norma, e elaborado após a Supervisão Ocupacional. Além disso, a gestão do Incra tem que dar conta de providenciar:

- a) o Cadastro Ambiental Rural (CAR) do projeto;
- b) a planta e o memorial descritivo do imóvel, georreferenciado e certificado do projeto como um todo, perímetro, lotes, estradas, reserva legal e de uso coletivo – lançado no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), e levá-lo a registro em cartório, providenciando matrícula atualizada em nome do Incra;

- c) o cadastro no SIPRA, com dados do projeto e de assentados atualizados;
- d) o código do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR);
- e) a relação de beneficiários aptos a serem titulados;
- f) o parecer técnico atestando os requisitos do Projeto de Assentamento (PA) para fins de titulação, além de outros documentos previstos em norma.

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

Após a emissão dos títulos, é necessário que as superintendências registrem no sistema SIPRA a entrega do título ao assentado para que os setores responsáveis acompanhem o pagamento. O mesmo deve acontecer em casos em que a titulação seja cancelada.

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

Após a titulação, o Incra lançará as informações desse assentado e do lote no SNCR, tornando-o proprietário da terra e finalizando o processo de assentamento. A partir daí, o tratamento daquele lote será realizado somente no SNCR, assim como ocorre com os demais proprietários de terras no país.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

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 documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias, feita tanto no início quanto depois da ocorrência” (Marconi; 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 à abordagem, o trabalho apresenta características de pesquisa qualitativa, por tratar do caráter subjetivo dos documentos

analisados. Também possui um 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 às técnicas para a coleta de dados, foram utilizadas pesquisas documentais, entrevistas 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 aos resultados obtidos por meio de levantamento no SIPRA, nos Relatórios de Gestão e em estudos específicos da Diretoria de Gestão Estratégica (GE). Esses dados estão disponíveis tanto no site oficial do Órgão, como na plataforma [wiki.incra](http://wiki.incra.gov.br), de uso restrito da Instituição, onde estão depositados todos os relatórios e informações, como a execução física e orçamentária da gestão, entre outros. A plataforma é alimentada pela Divisão de Monitoramento da Gestão (DEA-1), por meio do detalhamento das ações executadas pelo Incra nas superintendências.

Para as entrevistas, foi utilizado um 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 analisados numa abordagem qualitativa, onde a técnica adotada foi a de análise de conteúdo, organizada 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

Categorias	Subcategorias	Referências
Fluxo dos Processos	Recursos/controle	Oliveira (2013); Iritani <i>et al.</i> (2015); Enap (2016); Santos (2012); Mota (2018) CF/88; Controladoria Geral da União (Brasil, [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; Macêdo (2006); Silva (2014); Santos (2012); Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013);
	Estrutura da Organização	
Métodos	Descontinuidade	Costa; Moreira (2018); Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013)
	Gestão	
Alinhamento estratégico	Participação do corpo funcional	Santos (2012); Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013); Gonçalves <i>et al.</i> (2013)
	Comunicação	
Legislação	Insegurança jurídica	Índice de legislação agrária/Incra (2022); Santos (2012)
Pessoas e Cultura	Falta de funcionários/ Resistência à mudança	Pires; Macêdo (2006); Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013)
	Influência Política – descontinuidade	Santos (2012)

Fonte: Autoria própria.

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

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O organograma do Incra apresenta uma estrutura tradicional e divisional. As Superintendências Regionais são organizadas em divisões e setores, cada um especializado em funções que atendem ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e ao Ordenamento Fundiário do país. Essas divisões possuem funções interligadas, às 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, uma característica do modelo da estrutura divisional (Biazzi; Muscat; Biazzi, 2011; Pires; Macêdo, 2006), confirmado na fala do Entrevistado nº 4²:

“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 à 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” (Brasil, [2016]).

Esse dispositivo constitucional, assim como outros relativos à Reforma Agrária, foi regulamentado pela Lei nº 8.629/1993. Quanto à distribuição de imóveis rurais da Reforma Agrária, ela ratifica 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 tanto pelas Leis nº 13.001/2014 e nº 13.465/2017 quanto em dezembro de 2019 pelo Decreto nº 10.166/2019. Já finalizando este estudo, a partir dessa nova alteração, percebe-se um ponto de engessamento apontado por Santos (2012) e Ceribeli, De Pádua e Merlo (2013), além de uma forte influência política, pois a cada mudança de

² Entrevista concedida ao autor em 15 de agosto de 2025, na cidade de Curitiba.

governo notou-se a mudança, também, das regras para a Reforma Agrária, o que Gonçalves *et al.* (2013) apontam como inibidor do alinhamento estratégico na esfera pública.

Sobre a inalienabilidade dos imóveis distribuídos pela Reforma Agrária, está prevista na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.629/1993, as quais definem o prazo de 10 anos. A Lei nº 13.465/2017, por sua vez, determina a contagem a partir da celebração do CCU, que anteriormente tinha um prazo de vencimento de 5 anos (Brasil, 2017). 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 nº 97/2018, o processo de titulação foi orientado pela Instrução Normativa nº 30/2006 e pelo manual de titulação – lembrando que, com a publicação do Decreto nº 10.166/2019, o Incra elaborou nova Instrução Normativa, a nº 99/2019 em dezembro de 2019.

Na SR (10)/SC, há 162 PAs, que atingem uma área de 104.916,5510 hectares (ha), atendendo 5.076 famílias conforme dados retirados do Sistema Sipra (Incra, 2019b). Desses, 141 são PAs Federais, foco do presente estudo. Os demais foram incorporados pelas modalidades de reconhecimento, doação e transferência – Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projeto de Assentamento Estadual (PE), Projeto de Assentamento Ribeirinho (PRB) e Reserva Extrativista (Resex).

Os PAs atingem uma área de 94.523,7191 ha, atendendo 4.737 famílias. O Quadro 3, a seguir, apresenta as informações dos PAs 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 > 5 ANOS
Desapropriação	75.429,2028	4.417	3.789	01	110
Compra e Venda	16.444.9977	983	817	0	21
Demais formas (doação, reversão de domínio)	2.649,5186	158	131	0	9
Total	94.523,7191	5.558	4.737	01	140

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Incra (2019b).

De acordo com os dados levantados no SIPRA, apresentados no quadro acima, somente um PA não está apto à titulação definitiva na SR (10)/SC, e a maioria deles já tem mais de 20 anos de idade, o que contradiz a legislação que regulamenta a titulação, a qual estabelece um prazo de 10 anos. Sobre a emissão dos TDs, 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 PAs que estavam implantados há mais de 10 anos. De acordo com 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 da fala do Entrevistado nº 5³:

“isso ocorreu por determinação da direção central, vontade política à época”.

³ Entrevista concedida ao autor em 12 de novembro de 2025, na cidade de Curitiba.

A partir daí, há um vácuo no andamento desse processo, não houve continuidade na ação e não foi emitido mais nenhum título definitivo até o evento da Lei nº 13.465/2017, conforme Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 – EMISSÃO DE TÍTULOS – Lei nº 13.465/2017

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

Fonte: Autoria própria.

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

A partir de 2018, a Divisão de Desenvolvimento passou a organizar o processo de titulação, identificando os problemas como os cancelamentos dos TDs que não estavam lançados no SIPRA. Esses cancelamentos foram corrigidos com os boletins de publicação à época, pois não havia um processo administrativo formal para esse fim. Os TDs 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.

Essa situação demonstra a falta de um fluxo correto desse 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 o Entrevistado nº 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”.

A falta de um sistema adequado a essas necessidades é uma dificuldade enorme no Órgão. A tecnologia da informação é precária e arcaica, e em muitas ações o controle é feito por meio de planilhas de Excel, porque o principal sistema de acompanhamento dos PAs, o SIPRA, apresenta inúmeros problemas na sua base de dados, não se integra com outros sistemas e 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 as 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 analisados os resultados, e a fala do Entrevistado nº 6⁴:

“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 são aqueles que dão o tom à 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 Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), e o 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 prejuízo à ação de intervenção fundiária promovida pela Reforma Agrária.

⁴ Entrevista concedida ao autor em 12 de novembro de 2025, na cidade de Curitiba.

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** e consolidar (emancipar) os projetos, mantendo-os sob sua tutela por longo período de tempo (Sparovek, 2003, p. 111, grifo nosso).

Concluem a análise alegando que seria necessário avaliar aspectos como a qualidade de vida, a renda, dentre outros objetivos, para a emissão de títulos e a 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 infra-estrutura do projeto ou assistência técnica). Na visão do governo, pode representar a perda de poder político, conquistado pela relação de dependência estabelecida no ato da criação do projeto (Sparovek, 2003, p. 116).

Essa quebra de elo, mencionada pelo autor entre o Incra e os assentados, é uma cultura fortemente implantada pelos movimentos sociais. Porém, muitas famílias desejam obter o título de propriedade. Pela experiência da pesquisadora, que atua em nove assentamentos de Santa Catarina, e nas supervisões realizadas, verificou-se o desejo das famílias em adquirir o título, bem como 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. Também não foi atendida a responsabilidade 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 a emitir títulos de alguns PAs por

determinação judicial. Em Santa Catarina, os assentados ainda não se atentaram para essa possibilidade. No entanto, segundo alguns técnicos, se a SR (10)/SC, não criar meios para atendê-los, isso não vai demorar a acontecer.

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

De acordo com o Entrevistado nº 1⁵, e em função do Plano de Providências emitido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que recomenda o mapeamento dos processos executados na SR (10)/SC, com objetivo de que estes apresentem as melhorias necessárias e obedeçam ao fluxo adequado para que 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 pela Enap, no curso de Introdução a Gestão por Processos, para que, a partir dessa capacitação, 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. Os problemas para a execução da titulação são inúmeros, incluindo a falta de georreferenciamento e a atualização dos imóveis em nome do Incra nos cartórios, que se arrastam e preocupam a nova gestão.

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

O georreferenciamento é de responsabilidade da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, que reclama a falta de técnicos para atender uma demanda imensa: quase 80% dos PAs estão sem o georreferenciamento, que é uma exigência anterior à emissão dos TDs. De acordo com informações levantadas junto à chefia da Divisão de Desenvolvimento, há uma grande dificuldade para que eles executem os trabalhos de georreferenciamento nos PAs, por falta de orçamento, recursos humanos e priorização. Na fala do Entrevistado nº 4:

"Vai ser difícil cumprir as determinações de governo para a titulação dos PAs, pois além dos problemas cartoriais, enfrentamos um problema

⁵ Entrevista concedida ao autor em 15 de agosto de 2025, na cidade de Curitiba.

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 teve início quando a direção da instituição definiu que a ação de demarcação topográfica ficasse sob a responsabilidade da 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, acaba deixando os projetos de assentamento em segundo plano.

Segundo o Entrevistado nº 1, o ideal é que o georreferenciamento

"fosse colocado 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 do Quadro 3 mostram que, embora todos os assentamentos estejam em condições de serem titulados, o processo de titulação não obteve êxito na SR (10)/SC nos últimos anos, pois o Incra ainda não efetivou a titulação de 100% dos PAs criados, conforme reconhecido em balanço institucional (Incra, 2018).

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.

Como já dito anteriormente os dados trabalhados na pesquisa não deixam dúvidas de que esse processo não teve êxito nos últimos anos, na SR (10)/SC, pois ela tem que titular 100% dos PAs criados, 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 à conclusão de que são razoáveis as afirmações teóricas apresentadas de que os movimentos e, até mesmo os governos, temiam perder a eficácia da intervenção fundiária. Por isso, preferiram manter os projetos sob sua tutela, o que prejudicou as famílias de agricultores, que esperam há anos para obter a segurança jurídica necessária para melhorar a sua produção, utilizando outros tipos de créditos e ações que não dependem do Órgão.

Da mesma forma, são razoáveis as falas dos entrevistados que resultam na confirmação de que 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, for 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 vem 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 também da avaliação e a criação de indicadores que possam 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 TDs. Porém, o Programa de Reforma Agrária abre inúmeras oportunidades de estudo. De imediato, poderia ser discutido, por exemplo, o preço da terra praticado pelo Incra nos PAs.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, M. C. **A avaliação de controles internos pelas auditorias do TCU**. Brasília, DF: TCU, 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-avaliacao-de-controles-internos-pelasauditorias-do-tcu.htm>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BIAZZI, M. R. de; MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L. de. 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: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X2011000400013&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 mar. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Institucional**. Brasília, DF: CGU, [2019]. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 10.166, de 11 de dezembro de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10166.htm. Acesso em 3 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências, Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 16 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm. Acesso em: 16 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 16 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.001, 20 de junho de 2014**. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que específica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.465, 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 123-145, mar./abr. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273>. Acesso em: 18 jul. 2019.

CARVALHO, M. M. de; PALADINI, E. P. (coord.). **Gestão da qualidade**: teoria e casos. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO, 2005.

CASTELLANELLI, 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**, v. 37, n. 30, 2016. Disponível em: <https://www.revista-espacios.com/a16v37n30/16373029.html>. Acesso em: 18 nov. 2019.

CERIBELI, H. B.; DE PÁDUA, S. I. D.; MERLO, E. M. BPM: um estudo de caso dos fatores críticos de sucesso. **GCG GEORGETOWN UNIVERSITY - UNIVERSIA**, Boadilla del Monte, v. 7, n. 2, p. 106-120, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=511851338007>. Acesso em: 20 out. 2019.

CHIAVENATO, I. **Administração**: teoria, processo e prática. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

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, jan. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2018v11n1p162>. Acesso em: 21 fev. 2019.

ENAP. **Introdução à Gestão de Processos**: Módulo 1 Introdução e Conceitos Básicos. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2894>. Acesso em: 29 maio 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.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, A. de O. *et al.* 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, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/471/pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

INCRA. **Diretoria de Desenvolvimento**. Nota Técnica nº 01/2016 – Incra/DD. Brasília, DF: INCRA, 2016.

INCRA. **Instrução Normativa nº 30, de fevereiro de 2006**. 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. Brasília, DF: INCRA, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/instrucao-normativa>. Acesso em: 10 out. 2018.

INCRA. Instrução Normativa nº 97, de 17 de dezembro de 2018. Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 249, p. 30, 28 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao>. Acesso em: 10 out. 2018.

INCRA. Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019. Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 252, p. 52, 31 dez. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-contenidos/legislacao>. Acesso em: 10 out. 2018.

INCRA. **Norma de Execução nº 33, de 14 de julho de 2003**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a destinação de terras públicas da União e do INCRA. Brasília, DF: INCRA, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-contenidos/legislacao/norma-execucao>. Acesso em: 10 out. 2018.

INCRA. **Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra**. Índice de Legislação Agrária. 2. ed. Brasília: INCRA, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-contenidos/legislacao/indice_legislacao_agraria.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

INCRA. **Relatórios de Gestão**: 2011-2017. Brasília, DF: INCRA, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas>. Acesso em: 20 jan. 2026.

INCRA. **Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA**. Dados consultados em: 27 set. 2019b. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-de-informacoes-de-projetos-de-reforma-agraria---sipra>. Acesso em: 12 nov. 2025.

IRITANI, D. R. *et al.* Análise sobre os conceitos e práticas de Gestão por Processos: revisão sistemática e bibliometria. **Gestão & Produção**, 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. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARX, C. A. **A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/0e9b40f7-162f-44bb-9042-55d7e6043408/download>. Acesso em 4 dez. 2018.

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

MOTA, G. B. A. C. A obrigatoriedade do controle interno na administração pública brasileira. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 459-485 jan./jun., 2018.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Administração de Processos**: Conceitos, Metodologia e Práticas. São Paulo: Atlas, 2013.

PIRES, J. C. de S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 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. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10877/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_H%C3%ADgor%20Monteiro.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

SILVA, J. G. **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. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.

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

**FORMAÇÃO
TÉCNICA-PROFISSIONAL
NO COOPERATIVISMO
EM ÁREAS DE REFORMA
AGRÁRIA: ESTUDO DO
PRONERA NO ESTADO
DO PARANÁ**

ARIANE MARIA AGNER
DÉCIO ESTEVÃO DO NASCIMENTO



1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os movimentos por uma educação do campo remontam aos anos 1990, quando começou a existir o movimento “Por uma Educação no Campo” (Bezerra, 2010). Para esse autor, a principal justificativa para tal movimento seria a diferença entre o mundo rural e o urbano, admitindo a existência de um “homem urbano” e um “homem rural”, e especificidades distintas da educação urbana e rural.

No contexto histórico desse período, os movimentos sociais e suas demandas ganharam destaque. Um dos movimentos que mais se destacou no período foi o movimento social de luta por Reforma Agrária (RA), de luta pela terra. No entanto, é sabido que um pedaço de terra, no caso rural, demanda o atendimento de outras necessidades fundamentais: infraestrutura, saúde e educação. Partindo-se do pressuposto da educação como uma necessidade básica, não só para o “homem urbano”, mas também para o “homem rural”, integrado aos movimentos sociais de luta pela terra, o movimento por educação do campo veio garantindo seu espaço nas agendas políticas e na construção de uma política pública de educação do campo.

Como uma das consequências da mobilização social, é criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), caracterizado pela política pública de educação do campo operacionalizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Inicialmente, em 1998, foram priorizados os cursos de alfabetização de jovens e adultos, considerando-se os altos índices de analfabetismo rural apontados à época. Ao longo do tempo, os níveis de escolarização foram ampliados, assim como as parcerias para a realização dos cursos, que, atualmente, vão desde a alfabetização, séries iniciais do ensino fundamental, séries finais, cursos técnicos, graduação e até cursos de especialização e mestrado. Esses cursos operam em regime de alternância, ou seja, divididos em Tempo Escola e Tempo Comunidade. No Tempo Escola, os alunos participam das atividades em classe, assistindo às aulas ministradas pelos professores e têm determinada carga horária; já no Tempo Comunidade, esses alunos retornam às suas residências no campo e desenvolvem as atividades dessa carga horária, articulando a formação teórica com a prática no seu ambiente local. Dessa forma, no contexto atual, percebe-se a necessidade de estudo mais aprofundado quanto aos reflexos que o Pronera tem, de fato, apresentado.

A operacionalização do Pronera se dá por meio de manuais de execução, que tratam tanto da história do programa, como da operacionalização propriamente dita. Desde a primeira edição do manual, o programa

tem por base o compromisso de viabilizar a implementação de novos padrões de relações sociais no trabalho, na organização do território e nas relações com a natureza nas áreas de RA. A partir desses compromissos, esta pesquisa lança o olhar às relações de trabalho predominantes nas áreas de RA do Paraná, o cooperativismo e sua relação com o Pronera. Mais precisamente, busca responder à seguinte questão: Qual o reflexo da formação técnica-profissional promovida pelo Pronera no cooperativismo em áreas de RA do estado do Paraná?

A pesquisa se limita ao estudo dos cursos de nível técnico e de nível superior em Agropecuária, Agroecologia e Gestão de Cooperativas, concluídos até o ano de 2018, desde 2003, ano no qual o Programa foi incorporado às ações do Incra, e somente aos convênios ou instrumentos similares celebrados com o Incra no estado do Paraná. O principal objetivo, portanto, é analisar o reflexo da formação técnica-profissional promovida pelo Pronera no cooperativismo em áreas de RA no estado do Paraná. Especificamente, dentro desse escopo, pretende-se: a) descrever o reflexo e a relação da formação técnica-profissional promovida pelo Pronera no cooperativismo; b) construir categorias de análise que permitam subsidiar o planejamento e futuras avaliações de políticas públicas de educação do campo; e c) verificar a atuação dos egressos da formação técnica-profissional no cooperativismo.

A título de organização, apresentam-se, na sequência, a Fundamentação Teórica, a Metodologia, as Análises e, por fim, as Considerações Finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Breitenbach (2011) relata que, desde a colonização do Brasil, a trajetória da educação do campo tem sido marcada decisivamente por muitos acontecimentos. Segundo essa autora, nessa trajetória, a educação do campo atendia aos interesses e necessidades de determinados momentos da história do país, como os períodos ligados à agricultura propriamente dita, quando não havia interesse por parte das elites em ofertar educação formal aos camponeses, pois julgavam que não era necessário. Em outros momentos, a educação privilegiada foi a educação tecnicista, preconizada pelo período de industrialização do Brasil (Breitenbach, 2011). Esses são exemplos da trajetória da educação do campo no Brasil, em geral permeada pelos conflitos de classes.

De acordo com Silva *et al.* (2016), a primeira Lei Geral de Educação no Brasil data de 15 de outubro de 1824 e, segundo os autores, a

população do campo fora preterida e marginalizada, uma vez que os planos educacionais não condiziam com a realidade e o modo de vida dessa população. Esses autores afirmam que é notável o abandono e descaso do Estado em relação à educação do campo, que se perpetuaram durante muitas décadas.

Segundo Nascimento (2009), mesmo o Brasil sendo um país essencialmente agrícola à época, a educação rural somente foi mencionada pela primeira vez na Constituição de 1934. Para esse autor, era a evidência de dois problemas de governança: “[...] o descaso por parte dos dirigentes com a educação destinada aos camponeses e resquícios de uma cultura política alicerçada numa economia agrária com base no latifúndio e no trabalho escravo” (Nascimento, 2009, p. 160).

No ano de 1945, segundo Ghiraldelli Júnior (2006), a educação do campo foi novamente alvo de mudanças, especialmente com a criação da Comissão Brasileira de Educação das Populações Rurais (CBAR). Sequencialmente, com a Lei nº 4.024 de 1961, denominada como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, não houve preocupação com a educação rural.

Freitas (2011, p. 38) relata que “O golpe de 1964 extinguiu quase totalmente os projetos educativos que vinham sendo realizados e desarticulou os movimentos sociais”. No entanto, no processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, os movimentos sociais do campo se articularam novamente e, na década de 1990, retomou-se o desenvolvimento de práticas formativas com raízes nas propostas de educação de movimentos sociais e educativos do período anterior (Freitas, 2011). Como exemplo dos movimentos sociais, é possível citar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que tem sido o mais proeminente até o momento, desde a sua fundação.

Para Antunes-Rocha e Molina (2014), assim como para Freitas (2007), a educação rural brasileira ainda é precária, refletindo os problemas da situação da educação brasileira como um todo. A trajetória dos movimentos por educação do campo começou no início do século XX e, como fruto de uma de suas lutas, em 1998 surge o Pronera.

O Pronera é executado pelo Incra em parceria com instituições de ensino das diferentes esferas e com os movimentos sociais. Apesar do programa ter iniciado em 1998, somente em 2010 passou a integrar a política nacional de educação do campo, por meio da publicação do Decreto nº 7.352/2010, que, até então, não havia sido regulamentada. Embora o artigo 9º do Decreto nº 7.352 atribua a responsabilidade de implementação de programas educacionais ao Ministério da Educação e Cultura

(MEC), em parceria com instituições de ensino, a execução do Pronera permaneceu sob responsabilidade do Incra.

Para o acompanhamento e regimento do Programa, foram criados os chamados manuais de operação. Ao longo da sua atuação, o Pronera contou com seis manuais (Diniz, 2015). De acordo com os manuais do Pronera, o principal objetivo do programa é ofertar a educação formal a jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em todos os níveis de ensino e áreas do conhecimento; com o objetivo também de otimizar as condições de inserção do público do PNRA à educação, proporcionando “[...] melhorias no desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da formação e qualificação do público do PNRA e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos” (Vuelta, 2016, p. 4). Nesse sentido, o Programa envolve diversos atores em todo o processo, especialmente o público-alvo, que atua por meio dos movimentos sociais.

2.1 RELAÇÕES SOCIAIS DO TRABALHO EM ÁREAS DE REFORMA AGRÁRIA

Partindo-se do pressuposto de que os trabalhadores rurais dos assentamentos de RA, enquanto partícipes e protagonistas de lutas de classes, de acordo com Santos (2012) e Orzekovski (2014), o modelo de relações do trabalho adotado por esses camponeses é um modelo contra hegemônico, ou seja, contra o modelo tradicionalmente adotado pelo agronegócio. Para Orzekovski (2014), como consequência do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro, surgem contradições resultantes das diferentes relações de trabalho.

Nessa luta contra a hegemonia, uma das formas de resistência e busca de fortalecimento do campesinato da RA é a reprodução do modelo de organização dos trabalhadores quando na fase de pré-assentamento, isto é, quando ainda estão nos acampamentos (Oliveira, 2001). Na organização dos trabalhadores rurais sem terras para ocupação de áreas, por exemplo, eles se estabelecem de forma associativa, solidária, colaborativa e cooperativa. Portanto, estão organizados em um movimento social (Oliveira, 2001).

Tratando-se da RA no Brasil, Oliveira (2001) destaca que, aproximadamente, 60 a 80% das famílias assentadas são ligadas ao MST. Segundo Freitas (2007), o MST possui sua própria forma de organização, pautada nos princípios da coletividade, democracia, participação, solidariedade, colaboração, cooperação etc.

Os assentamentos rurais do Incra, em sua maioria, possuem associações com o MST. Quando se fala desse movimento, de luta pela terra e tudo que ela agrega, o senso da coletividade é algo intrínseco, conforme relata Freitas (2007). E mesmo depois de assentadas, as famílias permanecem organizadas e sob a liderança do MST por acreditarem que, a partir dessas organizações participativas e estruturadas por áreas (saúde, educação, comunicação, finanças, entre outras), chegam ao poder público de modo mais eficaz que individualmente (Freitas, 2007).

A subseção seguinte traz, de forma sintética, a diferenciação entre o associativismo e o cooperativismo.

2.2 ASSOCIATIVISMO E COOPERATIVISMO: DISTINÇÃO CONCEITUAL

Para Salomon (2010) e Fernandes (2003), o associativismo remete à livre organização de pessoas, na qual não há finalidade lucrativa, mas com o objetivo de sanear necessidades coletivas por meio da cooperação. Salomon (2010) atribui, ainda, ao associativismo o caráter social na criação das associações, enquanto instituições jurídicas, formais ou informais, que organizam as pessoas com interesses semelhantes, de modo a possibilitar sua representação, especialmente diante do poder público.

A legislação brasileira que ampara o direito a constituir organizações associativas é a Lei nº 10.406/2002, especificamente os Artigos 53 a 61. O Artigo 53 preceitua: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (Brasil, 2002).

Para Rennó (2003), a democracia é um processo que engloba, por um lado, maior grau de autonomia, ou autodeterminação individual e coletiva, e, por outro, inclusão social e política. Falar em benefícios democráticos do fenômeno associativo implica em reconhecer sua multidimensionalidade, na medida em que envolve dimensões individuais, sociais e político-institucionais.

É comum observar certa confusão no que se refere ao cooperativismo e ao associativismo, observando-se, ainda, suas principais distinções. De acordo com Reisdorfer (2014), entende-se por cooperativa a associação de produtores, fabricantes, trabalhadores ou consumidores que se organizam e administram empresas econômicas, objetivando a satisfação de muitas necessidades. Segundo Sousa (2009), cooperativas são sociedades de pessoas, formadas para prestar serviços aos associados, que, reciprocamente, têm a obrigação de contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de bem comum, sem objetivo de lucro.

Sousa (2009) apresenta o que considera como os sete princípios do cooperativismo: 1) adesão voluntária e livre; 2) gestão democrática; 3) participação econômica dos membros; 4) autonomia e independência; 5) educação e formação; 6) intercooperação; e 7) interesse pela comunidade. Resumidamente, significa que, nas sociedades cooperativas, todos devem participar da gestão do negócio, de forma democrática, bem como partilhar os princípios da solidariedade com outras cooperativas e com o restante da sociedade.

Ainda que haja diferenças entre as associações e cooperativas, a essência, ou a similaridade entre ambos os tipos de entidade, está em seus princípios, a saber: ajuda mútua, responsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade. Na subseção seguinte é dado enfoque ao cooperativismo em áreas de RA.

2.2.1 COOPERATIVISMO EM ÁREAS DE REFORMA AGRÁRIA

Segundo Scopinho (2007), a realidade do trabalhador rural brasileiro carrega a herança do colonialismo, da escravidão, da dependência e da submissão do modo de vida rural ao modelo produtivo urbano-industrial e, como tradição, as inúmeras lutas sociais travadas em favor da melhoria das condições de vida no campo – que são contra os modelos produtivos perpetuados por aquele modelo. Essa é a realidade que marca os traços gerais da cultura predominante nessas organizações (Scopinho, 2007).

Para Camacho (2017), desde a gênese do mais proeminente movimento pela RA no país, o MST, o cooperativismo está presente. Isso se deve tanto pelo caráter do próprio movimento quanto por suas ideologias pautadas na ideia de coletividade e cooperação. Esse autor explica que a adoção dessa postura cooperativa entre os integrantes desses movimentos do campo se contrapõe aos modelos praticados pelo agronegócio. De acordo com o autor, é próprio dos movimentos camponeses a oposição aos modelos de produção em grande escala utilizados pelos agropecuaristas, em geral, no país. Os movimentos defendem a agricultura familiar, e, em muitos casos, o cultivo coletivo das áreas, de forma cooperada, mesmo após o assentamento (Camacho, 2017).

Nesse sentido, em 1986, é criado o primeiro programa para assentados que condicionava sua organização em forma de cooperativas. De acordo com Granero de Melo e Scopinho (2018), foi somente a partir dos anos 2000 que o cooperativismo na RA foi de fato institucionalizado, ao adotar a agricultura familiar como

categoria fundamental. Para essas autoras, o cooperativismo como condicionante para o acesso aos créditos é “[...] uma estratégia para resolver o problema de abastecimento alimentar, integrar os pequenos agricultores à agricultura empresarial e inibir os conflitos no campo” (Granero de Melo; Scopinho, 2018, p. 66).

De acordo com Granero de Melo e Scopinho (2018), entre os aspectos tidos como positivos, destaca-se o consenso entre os cooperados que suas condições de vida melhoraram após a organização do assentamento e da constituição da cooperativa. Apesar dos problemas enfrentados, ocasionados por fatores relacionados à falta de infraestrutura básica como habitação, alimentação, educação e saúde, por exemplo, a maioria dos cooperados acredita na ideia da cooperação e se dispõe a debater os problemas que enfrentam, mesmo que o grau de disposição seja diferente entre eles.

Complementando Scopinho (2007), Fernandes (2003) afirma que o Cooperativismo permite a construção de novas relações de trabalho, a partir de um empreendimento econômico com autogestão. Para esse autor, esse modelo diverge dos modelos tradicionalmente capitalistas e busca fortalecer as comunidades do campo, especialmente o público da RA (Fernandes, 2003). Por outro lado, Scopinho (2012) também aponta que, considerando a implantação de associações/cooperativas como condicionante ao acesso às linhas de crédito rurais, entre outros recursos e acesso a determinadas políticas públicas, pode ser entendida como uma forma de controle, tanto econômico quanto político, da efetiva aplicação desses recursos.

Para essa autora, a negatividade está na compulsoriedade da cooperação que, segundo ela, deixa de promover de fato a organização política dos sujeitos, recai na falta da participação ativa na elaboração das políticas públicas destinadas aos assentamentos, o que “[...] apenas reproduz o modelo de sociabilidade clientelista e produtivista da terra” (Granero de Melo; Scopinho, 2015, p. 531).

Firmiano (2014) argumenta que a compulsoriedade teria a função de desmobilizar os movimentos sociais de luta pela terra e, em contraponto, institui o empreendedorismo participativo entre os assentados da RA, de modo a fortalecer as ações dos órgãos responsáveis pela implantação dos assentamentos, por meio das ações locais e regionais, ou seja, por meio das associações e cooperativas.

Oliveira e Sandri (2019), por sua vez, afirmam que as políticas públicas beneficiam diversas cooperativas de assentados da RA, especificamente em regiões do estado do Paraná. Os autores citam, por exemplo, os recursos descentralizados pelo programa Terra Sol, por meio

de convênios firmados com prefeituras e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado.

Dessa forma, estando o Cooperativismo relacionado à RA, a seção seguinte traz a metodologia adotada na pesquisa, com a finalidade de responder à questão norteadora.

3 METODOLOGIA

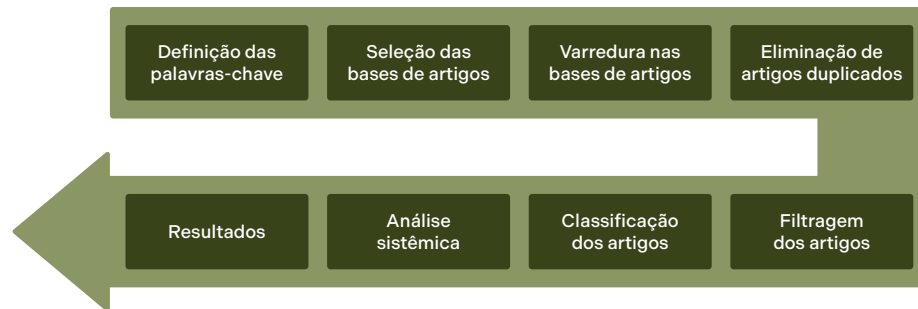
A caracterização da pesquisa segue a forma clássica, conforme Silva e Menezes (2005) onde, do ponto de vista de sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, que consiste em gerar conhecimentos com uma finalidade imediata: acompanhar os impactos de uma política pública. Já acerca de seus objetivos, é uma pesquisa descritiva, uma vez que, justamente, visa a descrever as características de determinado fenômeno. Do ponto de vista da forma de coleta e do tratamento de dados, a pesquisa pode ser classificada como predominantemente qualitativa, pois foca no caráter subjetivo do objeto analisado (Silva; Menezes, 2005), examinando suas peculiaridades, por exemplo, em torno de determinado tema. Em relação a seus métodos, ela utiliza a pesquisa bibliográfica, elaborada a partir de material publicado em torno de determinado tema de interesse de pesquisa (Silva; Menezes, 2005) e, ainda, a análise documental de relatórios finais dos convênios afetos ao tema e relatórios de gestão do Incra nos períodos disponibilizados, quando se tratou do Pronera.

Com base no método de análise de conteúdo de Bardin (2006), que pressupõe “tarefas” a serem cumpridas com a finalidade de “compreensão de um determinado conteúdo”. Essas “tarefas” ou fases devem ocorrer de modo cronológico: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados — inferência e interpretação (Bardin, 2006).

Nesta pesquisa, a fase da pré-análise, como já mencionado, partiu de um levantamento bibliométrico que pretendeu verificar e analisar o que se tem tratado a respeito do tema em estudos científicos de relevância no período de 2001 até 2018, destacando que, somente em 2001, o Pronera passou a fazer parte das atribuições do Incra.

Nesse levantamento, as palavras-chave foram utilizadas somente no idioma português (Brasil), dada a particularidade do objeto, o Programa Nacional de Educação na Reforma. Ainda que tenha sido utilizado o Portal de Periódicos da Capes, algumas bases de dados são “automaticamente” excluídas dos resultados. O levantamento bibliométrico realizado foi delineado de acordo com o apresentado na Figura 1.

Figura 1 – ETAPAS DO LEVANTAMENTO BIBLIOMÉTRICO INICIAL



Fonte: Adaptado de Gortz (2017).

Nesse levantamento bibliométrico, foram utilizadas as seguintes palavras-chave: educação do campo; Pronera; relações sociais do trabalho em Reforma Agrária; Associativismo; Cooperativismo. O levantamento levou à conclusão de que a combinação de palavras que mais se adere ao escopo desta pesquisa é Pronera e Cooperativismo. A partir da leitura dos achados, foi possível constatar que não há um aprofundamento sobre a questão central do trabalho, mas isso possibilitou o entendimento da particularidade do tema central deste trabalho, uma vez que, com a associação dos termos, não ocorreram resultados que aderissem integralmente ao universo do trabalho.

Com a finalidade de ampliar o nível da pesquisa, procedeu-se à busca no banco de teses e dissertações da Capes, com foco em teses de doutorado, utilizando a combinação de palavras que melhor representa a questão central deste trabalho. A partir da leitura dos resumos, identificou-se baixa aderência ao tema, que é a relação entre o Pronera e o Cooperativismo.

Já a segunda fase do método de análise de conteúdo de Bardin (2006), a exploração do material, deu-se a partir da leitura dos títulos dos trabalhos resultantes do levantamento bibliométrico e seus resumos. Quando houve aderência, ainda que parcial, os trabalhos foram lidos na íntegra e utilizados na construção do referencial teórico deste capítulo. Tais trabalhos puderam direcionar a outros autores de relevância, os quais também foram utilizados. Nessa segunda fase, ainda quanto à exploração do material, além do arcabouço teórico, foram selecionados os relatórios de gestão do Incra do período de 1998 a 2018, assim como os processos que trataram da execução das parcerias para realização dos cursos técnico e superior em Agroecologia e Gestão de Cooperativas.

Continuando nesse estágio, com base no material e nos dados disponíveis e selecionados, foram elencadas categorias de pesquisa voltadas à verificação do reflexo do Pronera no Cooperativismo em áreas de RA do estado do Paraná:

- a) categoria 1: ocorrência do Cooperativismo no Pronera no Paraná;
- b) categoria 2: panorama do Pronera no Paraná no período de 1998 a 2018;
- c) categoria 3: ocorrência do Cooperativismo na grade curricular dos cursos de formação técnica-profissional;
- d) categoria 4: ocorrência do Cooperativismo na atuação dos egressos do Pronera no período analisado.

A terceira etapa da análise de conteúdo de Laurence Bardin (2006) corresponde ao tratamento dos dados, que envolve a interpretação e inferência. Essa fase permeou a tabulação dos dados das parcerias do Pronera no Paraná, incluindo a proposta, as vagas disponibilizadas e quantos concluíram os cursos propostos. Foram também tabulados os recursos disponibilizados pelo Incra para a realização dos cursos.

Junto às cooperativas de assentamentos rurais do estado do Paraná, foram coletadas informações por meio de um questionário semiestruturado, dirigido às lideranças e à Central de Cooperativas de Assentamentos do Paraná (CCA-PR). As informações coletadas tiveram caráter objetivo, especialmente quanto ao número de trabalhadores da cooperativa, egressos dos cursos do Pronera do Paraná. Tais informações, suas interpretações e inferências fazem parte da subseção seguinte.

4 APRESENTAÇÃO DO CASO DE ESTUDO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

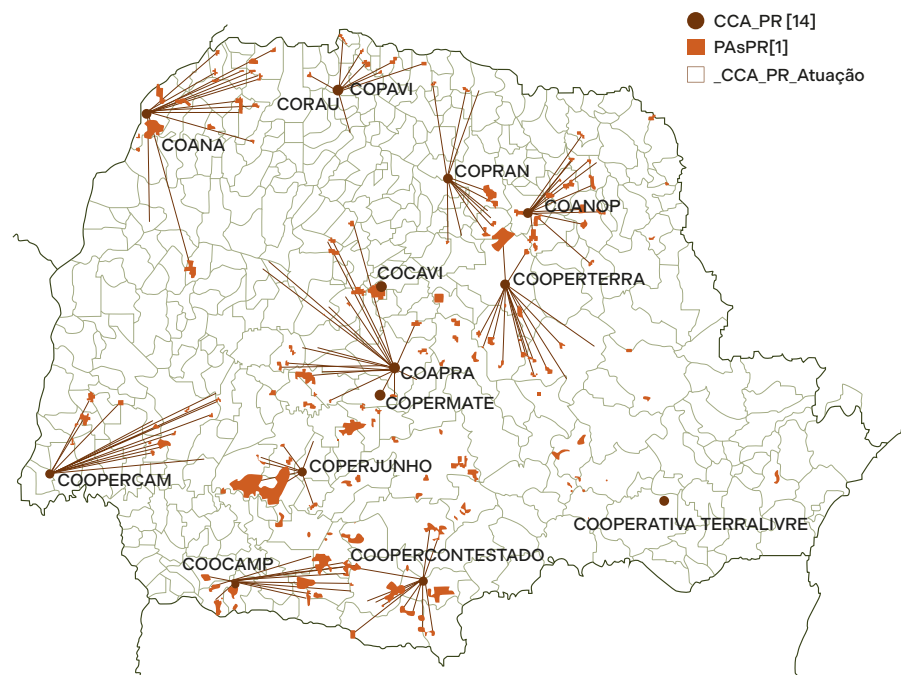
4.1 COOPERATIVAS DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO PARANÁ

A partir do Termo de Parceria celebrado entre o Incra-PR e a Fundação Terra, que vigorou de 2013 a 2016, constatou-se que 14 cooperativas integram a Rede de Cooperativas da Reforma Agrária do Paraná. Dados obtidos nos portais de transparência federal demonstram que as cooperativas dos assentados movimentaram mais de R\$ 59 milhões nos diversos programas e ações – como o Programa de Aquisição

de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – entre os anos de 2008 e 2017.

O estado do Paraná possui, atualmente, 18.774 famílias assentadas, distribuídas em 329 projetos de assentamentos, os quais ocupam um território de 429.771 hectares em 111 municípios paranaenses (Incra, 2018). Parte dessas famílias estão ligadas a cooperativas que, organizadas em uma rede específica, comercializam parte da produção agropecuária nos mercados. O Mapa 1 apresenta a distribuição física e a abrangência das cooperativas de RA-PR.

Mapa 1 – COOPERATIVAS DE ASSENTADOS DO PARANÁ



Fonte: Adaptado de Agner (2020).

A Tabela 1 busca apresentar a relação entre o número de famílias assentadas na área de abrangência de cada cooperativa com o número de cooperados:

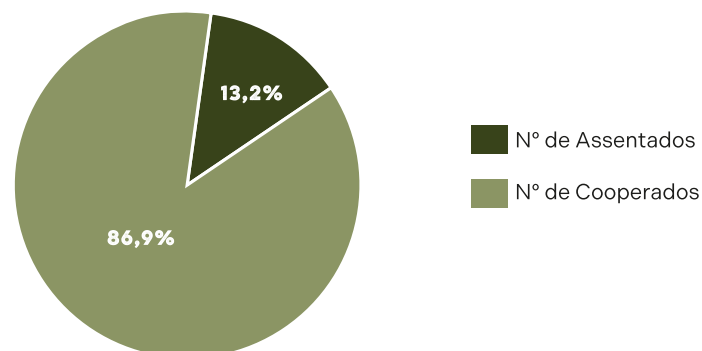
Tabela 1 – RELAÇÃO ENTRE FAMÍLIAS ASSENTADAS E NÚMERO DE COOPERADOS

Colegiado Territorial	Nº de Assentados	Nº de Cooperados
Copran	1112	1100
Coopercontestado	1252	130
Cocavi	555	259
Terra Livre	131	44
Coperjunho	3488	
Cooperterra	909	
Copavi	20	38
Corau	367	
Coapra	1686	198
Coana	2075	
Coocamp	3965	206
Copermate	266	235
Coanop	1382	520
Coopercam	1266	80
Total	18474	Ruim

Fonte: Adaptado de Agner (2020).

Conforme detalhado na Tabela 1, ainda que as cooperativas possam abranger aproximadamente 18.500 famílias, o número de cooperados (2810) é de baixa expressividade, representando aproximadamente 13% do número de assentados. O Gráfico 1, a seguir, apresenta esse percentual.

Gráfico 1 – RELAÇÃO N° DE ASSENTADOS E N° DE COOPERADOS



Fonte: Adaptado de Agner (2020).

Em relação ao trabalho predominante em áreas de RA/PR, conforme Oliveira e Sandri (2019), a expectativa era que esse percentual fosse mais expressivo.

Na subseção seguinte, apresenta-se o levantamento dos cursos de formação técnica-profissional do Pronera-PR, desde a institucionalização do programa, em 1998, até 2018.

4.2 CURSOS DO PRONERA – INCRA-PR

Nos levantamentos realizados junto à Superintendência Regional do Incra no Paraná, foi possível identificar que as ações do Pronera se iniciaram no ano de 1999, na promoção de cursos de alfabetização e séries iniciais do ensino fundamental para jovens e adultos beneficiários do PNRA.

A partir de 2003, iniciaram-se as parcerias para realização de cursos de nível médio/técnico e nível superior, que foram sendo ampliadas ao longo dos anos. A Tabela 2 apresenta os cursos objetos deste estudo, com destaque para a meta (vagas ofertadas), o número de formandos e o valor total desembolsado pelo Incra.

Tabela 2 - PRONERA NO PARANÁ 2003 A 2018 (CURSOS OBJETOS DESTE ESTUDO)

(continua)

Conveniente	Título/Objeto	Vigência		Desembolso	Alunos	
					Metas	Formandos
FUNPAR	Técnico em Agropecuária com ênfase em Agroecologia	12/12/03	10/03/06	R\$ 458.330,00	100	32
FUNPAR	Técnico em Agropecuária com ênfase em Agroecologia	31/12/04	30/04/07	R\$ 597.158,00	110	18
FUNPAR	Técnico em Agropecuária com ênfase em Agroecologia	31/12/04	26/07/08	R\$ 287.432,00	50	28
FUNPAR	Técnico em Agropecuária com ênfase em Agroecologia	18/12/05	06/08/08	R\$ 328.765,80	50	12
FUNPAR	Técnico em Agroecologia	28/12/05	28/12/09	R\$ 437.143,50	100	21
Esc. Téc. UFPR	Técnico em Agroecologia	30/12/08	29/12/09	R\$ 400.000,00	50	31
Esc. Téc. UFPR	Técnico em Agroecologia	30/12/08	30/12/11	R\$ 719.688,00	60	54
Esc. Téc. UFPR	Técnico em Agroecologia	30/12/08	29/12/10	R\$ 479.912,00	60	28
IFPR	Técnico em Agroecologia	29/12/09	10/10	R\$ 119.520,00	30	12
IFPR	Técnico em Agroecologia	29/12/09	01/06/12	R\$ 497.904,00	110	16
IFPR	Técnico em Agroecologia	29/12/09	09/11	R\$ 398.220,00	50	39
IFPR	Técnico em Agroecologia	29/12/09	08/13	R\$ 559.999,20	40	19

Tabela 2 - PRONERA NO PARANÁ 2003 A 2018 (CURSOS OBJETOS DESTE ESTUDO)

(conclusão)

Conveniente	Título/Objeto	Vigência		Desembolso	Alunos	
					Metas	Formandos
IFPR	Técnico em Agroecologia	11/14	04/18	R\$ 189.317,25	100	20
Esc. Téc. UFPR	Técnico em Agroecologia	30/12/08	29/12/09	R\$ 386.723,00	86	45
IFPR	Superior em Agroecologia	29/12/09	02/13	R\$ 575.800,00	40	23
IFPR	Superior em Agroecologia	30/12/15	12/18	R\$ 215.480,00	40	40
IFPR	Superior Gestão de Cooperativas	23/12/09	31/12/11	R\$ 358.860,00	40	20
FUNPAR	Especialização em Agricultura Familiar e Educação do Campo	16/12/05	11/09/07	R\$ 487.569,59	100	67
				R\$ 7.586.192,34	1245	539

Fonte: Adaptado de Incra (2018).

O número de profissionais formados no período ficou aquém das metas propostas, chegando aproximadamente a 43%. O fato é ainda mais alarmante ao lançar o olhar para os valores desembolsados, uma vez que, na maioria dos casos analisados, os valores pactuados inicialmente não foram ajustados conforme o número de educandos.

Nesta pesquisa, observou-se que o Incra do Paraná realizou uma parceria para execução do curso de Tecnólogo em Gestão de Cooperativas, no ano de 2009. Esse curso apresentou o cumprimento de 50% da meta, segundo informações prestadas pelo Instituto Federal do Paraná (IFPR).

A formação em Gestão de Cooperativas foi realizada entre os anos de 2009 a dezembro de 2011, tendo sua origem em um protocolo de cooperação do IFPR com o MST e a Via Campesina, em 2003.

Considerando a importância estratégica das cooperativas vinculadas a produtores agrícolas, especialmente na Região Sul do país, ficou evidente a necessidade de formação na área de gestão de cooperativas. O curso teve 2.000 horas como carga horária, distribuídas em: Gestão Empresarial (680 horas); Sócio-cooperativa (400 horas); Questão Agrária e Desenvolvimento Sustentável (280 horas); e Prática Cooperativa (640 horas).

Um dos critérios de seleção dos estudantes para ingresso no curso foi o de que já tivessem relação com alguma cooperativa, atribuindo a esse critério a possibilidade de menor índice de evasão, pois os educandos estariam mais motivados (Incra, 2009a). Outro critério adotado foi a realização de um diagnóstico da situação socioeconômica da cooperativa na qual o educando estava inserido.

Na época, o Programa era regido pelo *Manual de Operações do Pronera*, de 2004, e pelas recomendações oriundas dos Acórdãos nº 2653/2008 (TCU, 2008) e 3269/2010, os quais determinavam que o Incra inibisse — por meio de normas, instruções, cláusulas ou afins — a participação de estranhos à administração pública, como os movimentos sociais, no “[...] planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido” (TCU, 2010).

Em agosto de 2011, o IFPR afirmou que o curso estava em andamento regular e que 21 educandos estavam devidamente matriculados. Em novembro do mesmo ano, ao fim da vigência, e por solicitação do Incra do Paraná, o IFPR enviou os históricos escolares dos 20 alunos que concluíram o curso.

No processo consultado, não há relatório final da execução do objeto nem da realização das demais etapas. Consta apenas um relatório de acompanhamento da última etapa, no qual consta a apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso de três educandos. Foram levantados questionamentos quanto ao reconhecimento desse curso, pois havia somente a autorização por meio da Resolução nº 21/2009, de 14 de dezembro de 2009. Em 9 de abril de 2014, é apontada, por meio do relatório extraído do sistema e-MEC, a extinção do curso superior em Gestão de Cooperativas. A Procuradoria da regional aponta a necessidade de tais esclarecimentos por parte do IFPR, mas, desde 24 de setembro de 2014, o processo foi sobrestado — tendo seu trâmite físico encerrado em 28 de fevereiro de 2018 com a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

O curso de Gestão de Cooperativas está destacado por se tratar de uma especificidade desta pesquisa e, principalmente, por se tratar de um dos compromissos assumidos pelo Pronera. Infere-se que

a realização desse curso é um dos reflexos do Pronera no Cooperativismo, pois um dos requisitos para o ingresso nesse curso era que o candidato estivesse atuando no Cooperativismo vinculado à RA no Paraná. No entanto, no Paraná, no período de 1998 a 2018, constatou-se apenas uma oferta desse curso. Sendo que, após a finalização da parceria, a instituição proponente extinguiu o curso, tampouco houve outras parcerias com outras instituições de ensino para realização de um curso voltado ao Cooperativismo.

4.3 COOPERATIVISMO NA GRADE CURRICULAR DO PRONERA DO PARANÁ

Elencada como uma das categorias de análise, esta subseção traz a grade curricular dos cursos Técnico em Agroecologia/Agropecuária, Graduação em Agroecologia e Especialização em Agroecologia, com o enfoque na verificação da presença e frequência do Cooperativismo nessas formações.

Nas subseções seguintes, são apresentados os cursos e indicado se houve, ou não, a constatação do Cooperativismo em suas respectivas grades curriculares.

4.3.1 TÉCNICO EM AGROPECUÁRIA COM ÊNFASE EM AGROECOLOGIA PELA FUNPAR

A grade curricular do curso Técnico em Agropecuária com ênfase em Agroecologia, oferecido pela Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura (FUNPAR), está distribuída por áreas de ensino ou do conhecimento. A carga horária total do curso foi de 1.872 horas, sendo que 1.552 horas destinadas ao Tempo Escola e 320 horas ao Tempo Comunidade.

Destaca-se a presença do Associativismo e Cooperativismo em uma única disciplina, frequente em todos os cinco módulos do curso, que corresponderam ao Tempo Escola. O eixo, ou área de ensino na qual se encontra a disciplina, é o Desenvolvimento Rural Sustentável, que vai ao encontro do que preconizam autores como Fernandes (2008), Granero de Melo e Scopinho (2018) e Oliveira e Sandri (2019).

A disciplina Associativismo e Cooperativismo representa 4,52% da carga horária do Tempo Escola. Embora o Cooperativismo esteja associado ao desenvolvimento das áreas de RA, conforme a literatura apresentada, infere-se que o percentual destinado a essas teorias tem baixa representatividade. Essa inferência se torna ainda mais evidente

ao se confrontar a carga horária total do curso com a carga horária da disciplina Associativismo e Cooperativismo, que representa 3,31% do tempo total do curso.

A seguir, encontra-se a análise dos demais cursos com base no levantamento de dados tabelados na dissertação da mesma autora desta pesquisa (Agner, 2020).

4.3.2 TÉCNICO EM AGROECOLOGIA PELA FUNPAR

A parceria entre o Incra-PR e a FUNPAR para a realização do curso Técnico em Agroecologia ocorreu uma única vez, no período de 2005 a 2009 (Incra, 2004; 2009b). O curso, iniciado com 100 alunos, finalizou com 21, ou seja, cerca de 20% da turma concluiu a formação (Incra, 2009a).

A grade curricular do curso não apresenta as disciplinas ministradas, mas sim as áreas do conhecimento. Dentre as áreas, não foi possível identificar a presença de conteúdos relacionados ao Associativismo ou ao Cooperativismo.

Dessa forma, infere-se, nesta análise, que o Cooperativismo não foi abordado nessas parcerias. Por ser um curso que forma técnicos em Agroecologia para a RA, muitos projetos de assentamento do Estado já se encontram com certificação da produção agroecológica e outros em processo de certificação. Conforme relatado por Oliveira e Sandri (2019), o cooperativismo deveria ser também parte da grade curricular, uma vez que é um dos instrumentos de organização e viabilização da produção, como é defendido pelos próprios autores, por Scopinho (2007) e outros.

4.3.3 TÉCNICO EM AGROECOLOGIA PELA ESCOLA TÉCNICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL-PR

Ocorreram três parcerias entre o Incra-PR e a então Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná (ET-UFPR), entre os anos de 2008 e 2011. Os cursos tinham como meta a formação de 170 técnicos, dos quais 113 foram formados, ou seja, 66,5% da meta estabelecida.

Não há ocorrência do Cooperativismo nas áreas de ensino do curso Técnico em Agroecologia pela ET-UFPR, e, embora apresente as disciplinas, não é possível vislumbrar a presença do Cooperativismo nesses cursos. A grade curricular também deixou de apresentar a carga horária correspondente ao Tempo Comunidade.

Nessas parcerias, há o mesmo entendimento das parcerias realizadas com a FUNPAR, no período de 2005 a 2009, em contramão da literatura apresentada, especialmente no que defendem Fernandes (2008), Scopinho (2015; 2007) e Oliveira e Sandri (2019) — de que, por meio do cooperativismo, as áreas de RA têm ampliado suas formas de desenvolvimento, não somente local, mas também regional.

4.3.4 TÉCNICO EM AGROECOLOGIA PELO IFPR

As parcerias entre o Incra e o IFPR ocorreram entre os anos de 2009 e 2013, para a realização de quatro cursos de Técnico em Agroecologia, e um mais recente, entre os anos de 2014 e 2018. As primeiras parcerias seguiram o molde curricular da então ET-UFPR, na qual não é possível identificar a presença do cooperativismo entre as disciplinas. Além disso, não há menção à carga horária do Tempo Comunidade. A parceria mais recente com o IFPR, para a realização do curso Técnico em Agroecologia no período de 2014 a 2018, apresenta diferenças em relação às anteriores, especialmente quanto à inclusão do Tempo Comunidade na grade e à maior carga horária do Tempo Escola, sendo que, nas anteriores, era de 2.452 horas, e, nessa, foi de 2.688 horas.

4.3.5 GRADUAÇÃO EM AGROECOLOGIA PELA ESCOLA TÉCNICA DA UFPR

A parceria realizada inicialmente com a então ET-UFPR para a realização do curso de graduação em Agroecologia, no ano de 2009, passou a ser com o IFPR, e o curso foi finalizado no ano de 2010. A grade curricular foi apresentada por áreas de ensino, não sendo constatada a presença do cooperativismo. Essa constatação leva ao entendimento já descrito anteriormente: de que tanto as propostas dos cursos quanto as grades curriculares não abordam o cooperativismo, o que está em contraponto aos compromissos do Pronera e à literatura.

4.3.6 GRADUAÇÃO EM AGROECOLOGIA PELO IFPR

As parcerias com o IFPR para realização do curso de graduação em Agroecologia iniciaram em 2009, quando a então ET-UFPR foi transformada em Instituto Federal. Entre 2009 e 2018, o IFPR manteve a mesma grade curricular para o curso, com uma redução na carga horária total — de 2.700 para 2.400 horas. Ainda assim, não se constatou a presença do cooperativismo como disciplina, à semelhança das demais parcerias

anteriormente analisadas. Isso vai de encontro aos compromissos do Pronera, especialmente no que se refere ao cooperativismo como instrumento de expansão econômica, política e social das áreas de Reforma Agrária, conforme postulado por Fernandes (2008).

4.3.7 ESPECIALIZAÇÃO EM AGRICULTURA FAMILIAR E EDUCAÇÃO DO CAMPO

À semelhança dos cursos de graduação, o curso de especialização em Agricultura Familiar e Educação do Campo apresenta a sua grade por áreas ou eixos temáticos. Não é possível vislumbrar o cooperativismo tratado nesses eixos, nem nos componentes curriculares. Dessa forma, infere-se, com base na literatura — especialmente Fernandes (2008), Scopinho (2007), Fernandes (2003) e ainda os pressupostos do Pronera — que há falhas desde a elaboração das propostas dos cursos até a análise técnica por parte do Incra, ao deixar de contemplar e dar ênfase ao cooperativismo na execução das parcerias.

O Quadro 1 apresenta a consolidação da presença do cooperativismo nas disciplinas dos cursos objeto deste trabalho.

Quadro 1 – PRESENÇA DO COOPERATIVISMO COMO DISCIPLINA
(continua)

Conveniente	Título/Objeto	Cooperativismo nas Disciplinas	
		SIM	NÃO
FUNPAR	Técnico de Agropecuária com ênfase em Agroecologia	X	
FUNPAR	Técnico em Agropecuária com ênfase em Agroecologia	X	
FUNPAR	Técnico em Agropecuária com ênfase em Agroecologia Integrado	X	
FUNPAR	Técnico em Agropecuária com ênfase em Agroecologia	X	

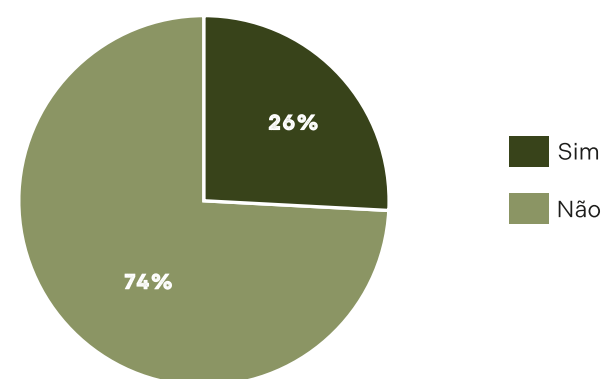
Quadro 1 – PRESENÇA DO COOPERATIVISMO COMO DISCIPLINA
(conclusão)

Conveniente	Título/Objeto	Cooperativismo nas Disciplinas	
FUNPAR	Técnico em Agroecologia		X
Esc. Téc. UFPR	Técnico em Agroecologia		X
Esc. Téc. UFPR	Técnico em Agroecologia		X
Esc. Téc. UFPR	Técnico em Agroecologia		X
IFPR	Técnico em Agroecologia		X
IFPR	Técnico em Agroecologia		X
IFPR	Técnico em Agroecologia		X
IFPR	Técnico em Agroecologia		X
IFPR	Técnico em Agroecologia		X
Esc. Téc. UFPR	Superior em Agroecologia		X
IFPR	Superior em Agroecologia		X
IFPR	Superior em Agroecologia		X
IFPR	Superior em Agroecologia		X
IFPR	Superior Gestão de Cooperativas	X	
FUNPAR	Especialização em Agricultura Familiar e Educação do Campo		X

Fonte: Adaptado de Agner (2020).

O Quadro 1 demonstra que o cooperativismo esteve presente enquanto disciplina somente nos cursos técnicos em Agropecuária com ênfase em Agroecologia e no curso superior de Gestão de Cooperativas, totalizando cinco ocorrências. Ambas as situações são parcerias antigas, executadas entre os anos de 2003 e 2011. Nas demais 14 parcerias, não se verificou a presença do cooperativismo como disciplina. O Gráfico 2 demonstra, em percentuais, a presença do cooperativismo como disciplina nos cursos objeto desta análise.

Gráfico 2 – PRESENÇA DO COOPERATIVISMO COMO DISCIPLINA



Fonte: Adaptado de Agner (2020).

Apesar de o cooperativismo ser a relação de trabalho predominante em áreas de RA no Paraná, conforme Oliveira e Sandri (2019), enquanto novos padrões de relações de trabalho que o Pronera assume o compromisso de viabilizar (Incra, 1998); e apesar de ser apontado como uma das alternativas para o desenvolvimento de áreas de RA (Scopinho, 2007; Fernandes, 2003), sua presença como disciplina dos cursos objeto desta pesquisa não chega a 30%, conforme representado no Gráfico 2.

Consoante à literatura citada, observa-se que a justificativa para a realização do curso superior em Gestão de Cooperativas, por exemplo, foi a de proporcionar mais autonomia ao agricultor, incentivando a pesquisa camponesa, o desenvolvimento e a utilização de tecnologias locais, entre outros. Nesse sentido, é possível inferir que os cursos realizados pelo Pronera, enquanto ações de “Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária” – associados a um de

seus compromissos — não têm dado cumprimento ao compromisso de viabilizar novas relações de trabalho.

A próxima subseção busca analisar a atuação dos egressos nas cooperativas de assentamentos do Paraná.

4.4 EGRESSOS DA FORMAÇÃO TÉCNICA-PROFISSIONAL E COOPERATIVISMO

A partir do questionário semiestruturado, direcionado às lideranças das cooperativas e à CCA, os dados culminaram na elaboração da Tabela 3.

Tabela 3 – ATUAÇÃO DOS EGRESSOS DO PRONERA DO PARANÁ NAS COOPERATIVAS DE RA-PR

(continua)

Cooperativa	Nº de As-sentados	Nº de Co-operados	Nº de Trabalha-dores	Trabalhadores egressos do Pronera-PR
Copran	1112	1100	30	4
Coopercontes-tado	1252	130	5	2
Cocavi	555	259	8	5
Terra Livre	131	44	6	4
Coperjunho	3488	80	2	2
Cooperterra	Atividades suspensas			
Copavi	20	38	45	9
Corau	Atividades suspensas			
Coapra	Atividades suspensas			
Coana	2075	1136	13	1
Coocamp	3965	206	2	0

Tabela 3 – ATUAÇÃO DOS EGRESSOS DO PRONERA DO PARANÁ NAS COOPERATIVAS DE RA-PR

(conclusão)

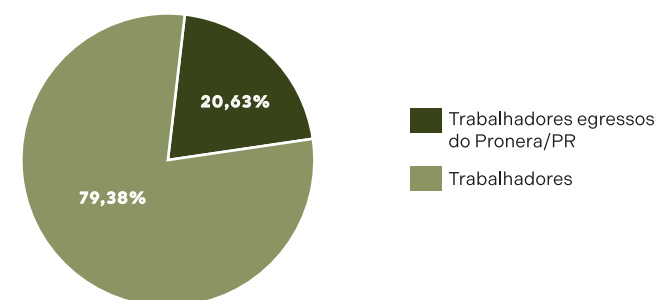
Cooperativa	Nº de As-sentados	Nº de Co-operados	Nº de Trabalha-dores	Trabalhadores egressos do Pronera-PR
Copermate	266	235	8	1
Coanop	1382	520	5	3
Coopercam	1266	80	3	2
Total	15512	3828	127	33

Fonte: Adaptado de Agner (2020).

As cooperativas Cooperterra, Corau e Coapra, como estão com as atividades suspensas, conforme dados da CCA, foram retiradas desta análise. Desta forma, os objetos desta subseção são 11 cooperativas de assentamentos do Paraná.

A principal relação que se observa a partir da Tabela 3, conforme o enfoque deste trabalho, é entre os trabalhadores nas cooperativas de assentamentos do Paraná e o número desses trabalhadores que são egressos dos cursos do Pronera no estado. O Gráfico 3 apresenta essa relação em percentuais.

Gráfico 3 – TRABALHADORES DAS COOPERATIVAS E TRABALHADORES EGRESSOS DO PRONERA



Fonte: Adaptado de Agner (2020).

Os dados do Gráfico 3 demonstram que 20,63% dos trabalhadores das cooperativas de assentamentos do Paraná foram formados pelas parcerias do Pronera-PR. Considerando o que retrata a literatura — na qual se observa a defesa teórica do cooperativismo como instrumento para o desenvolvimento das áreas de RA, assim como o Cooperativismo enquanto forma predominante de relação de trabalho nessas áreas e ainda como um dos compromissos do Pronera —, esse percentual é considerado de baixa expressividade do Programa no cooperativismo da RA no Paraná.

Outra relação possível, a partir das Tabela 2 e Tabela 3, é entre o número total de egressos do Pronera (dos cursos objeto deste artigo) no período e o número de trabalhadores das cooperativas de RA que são egressos. A Tabela 4 apresenta esses dados.

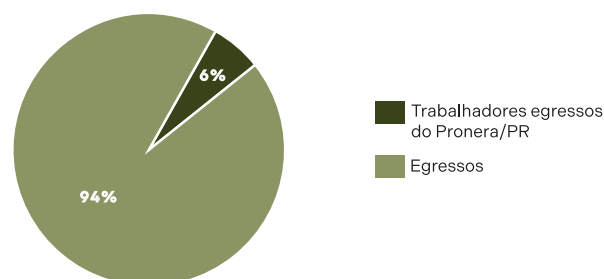
Tabela 4 – EGRESSOS PRONERA 2003 A 2018, TRABALHADORES EM COOPERATIVAS EGRESSOS PRONERA

Egressos	Trabalhadores egressos do Pronera/PR
539	33

Fonte: Incra (2019); Agner (2020).

No Gráfico 4, esses dados são apresentados em forma de percentual.

Gráfico 4 – EGRESSOS PRONERA 2003 A 2018, TRABALHADORES EM COOPERATIVAS EGRESSOS PRONERA



Fonte: Adaptado de Agner (2020).

A partir da Tabela 4 e do Gráfico 4, é possível confirmar a baixa expressividade do Pronera no cooperativismo da RA do Paraná, ao contrário do que é apontado na literatura pesquisada. Do total de egressos da formação técnica-profissional, entre os anos de 2003 e 2018, pelo Pronera do Paraná — que foram de 539, conforme dados do Incra (2019) — apenas 5,77% atuam profissionalmente em cooperativas da RA no estado, conforme dados da Cooperativa Central da Reforma Agrária do Paraná (2020). Os dados confrontam a literatura, que afirma que o cooperativismo está relacionado tanto ao exercício da democracia (Rennó, 2003; Presno, 2001) quanto ao desenvolvimento econômico e social das áreas de RA (Granero de Melo; Scopinho, 2018; Oliveira; Sandri, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi descrever os reflexos da formação técnica-profissional promovida pelo Pronera no cooperativismo em áreas de RA no estado do Paraná, no período de 2003 a 2018. Assim sendo, a partir do cumprimento dos objetivos específicos, dá-se por cumprido o objetivo geral da pesquisa, assim como respondida a pergunta norteadora: Qual o reflexo da formação técnica-profissional no cooperativismo em áreas de RA no estado do Paraná? Ou seja, o reflexo se manifesta por meio da realização de curso específico sobre cooperativismo, da presença de disciplinas ministradas sobre o tema e da atuação dos egressos nas cooperativas de RA do estado.

Considerados os números verificados e apresentados nesta pesquisa, e por se tratar de um dos três compromissos do Programa, as relações de trabalho pautadas nos princípios do cooperativismo — em contraponto aos modelos do agronegócio —, a partir dos resultados obtidos, pode-se considerar que o Pronera não tem cumprido com tal compromisso. A presença do cooperativismo nos cursos em análise, e de acordo com as categorias elencadas, é pouco perceptível.

Diante disso, e levando-se em conta toda a conjuntura política e social que envolve a RA do país, uma realidade em que os protagonistas são os movimentos sociais, a expectativa era a de que os índices seriam mais expressivos.

Nesse sentido, a opção por um modelo de desenvolvimento da educação voltado à população camponesa, contando com o cooperativismo para refletir positivamente nos resultados do Pronera, cria a necessidade de um processo pedagógico que explicita e permita aos demandantes transitar criticamente entre as diferentes práticas de ensino e opções de cursos, de modo a vislumbrar as possibilidades na

sua realidade concreta. Se esse debate não for aprofundado, corre-se o risco de transformar a educação do campo novamente num discurso inócuo e ideológico, ao invés de ser um propulsor de ações que promovam, de forma democrática e efetiva, melhorias para atingir o desenvolvimento educacional dos assentamentos e, conseqüentemente, o desenvolvimento local e regional.

A viabilização de novas relações sociais do trabalho em áreas de RA é apenas um dos três compromissos assumidos pelo Pronera. Dessa forma, há o vislumbre de pesquisas voltadas aos outros dois: a organização do território e as relações com a natureza nas áreas de RA.

No Incra, pode-se constatar as divergências quanto ao seu papel e à vinculação do Pronera ao órgão. Existem diferentes visões sobre a forma como o Pronera é encaminhado e a importância dada ao Programa. Neste estudo, não foram levantadas evidências para discutir se o Pronera deveria ser um Programa vinculado ao Incra ou não, tampouco foi o seu objetivo. No entanto, acredita-se que essa é uma questão fundamental que deveria ser também explorada em estudos posteriores.

REFERÊNCIAS

AGNER, A. M. **Reflexos da formação técnica-profissional no cooperativismo em áreas de reforma agrária**: caso de estudo do Pronera no Estado do Paraná. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <http://riut.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/24986/1/formacaotecnica-profissional-pronera.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

ANTUNES-ROCHA, M. I.; MOLINA, M. C. Educação do campo: história, práticas e desafios no âmbito das políticas de formação de educadores – reflexões sobre o Pronera e o Procampo. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 2, p. 220-253, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/view/5252>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BEZERRA, L. N. Educação do campo ou educação no campo? **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 10, n. 38, p. 150-168, jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639696/7263>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

BREITENBACH, F. V. A educação do campo no Brasil: uma história que se escreve entre avanços e retrocessos. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 11, n. 121, p. 116-123, jun. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12304/7068>. Acesso em: 19 jan. 2020.

CAMACHO, R. S. A relação dos movimentos socioterritoriais camponeses com a universidade por meio do Pronera: diálogos e tensionamentos. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v. 20, n. 39, p. 186-210, maio 2017. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5409>. Acesso em: 19 jan. 2020.

COOPERATIVA CENTRAL DA REFORMA AGRÁRIA DO PARANÁ. **Dados sobre profissionais atuando em cooperativas de reforma agrária**. Lapa: CCA, 2020.

DINIZ, D. F. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) no contexto do estado democrático de direito: movimentos sociais e gestão participativa. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <https://anped.org.br/biblioteca/o-programa-nacional-de-educacao-na-reforma-agraria-pronera-no-contexto-do-estado-democratico-de-direito-movimentos-sociais-e-gestao-participativa/>. Acesso em: 14 abr. 2018.

FERNANDES, B. M. O MST e as Reformas Agrárias do Brasil. **Boletim DATALUTA**, Presidente Prudente, v. 1, n. 12, p. 1-10, dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/BD/article/view/54765/40550>. Acesso em: 27 ago. 2019.

FERNANDES, E. O associativismo no tempo da globalização: voluntariado e cidadania democrática. **Intervenção Social**, Lisboa, v. 27, p. 159-190, jun. 2003. Disponível em: <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/is/article/view/1079>. Acesso em: 31 jan. 2020.

FIRMIANO, F. D. **O padrão de desenvolvimento dos agronegócios no Brasil e a atualidade histórica da reforma agrária**. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/115624>. Acesso em: 27 ago. 2019.

FREITAS, H. C. A. **A construção da rede sócio-técnica de educação de assentados da Reforma Agrária**: o Pronera. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade

Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/90502>. Acesso em: 19 abr. 2018.

FREITAS, H. C. A. Rumos da educação do campo. **Em Aberto**, Brasília, v. 24, n. 85, p. 35-49, abr. 2011.

GHIRALDELLI JÚNIOR, P. **História da educação brasileira**. São Paulo: Cortez, 2006.

GORTZ, M. **O design emocional nas redes de solução-demanda da economia da funcionalidade**. 2017. Dissertação (Mestrado em Tecnologia e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2869/1/CT_PPGTE_M_Gortz%2C%20Manuela_2017.pdf. Acesso em: 15 abr. 2018.

GRANERO DE MELO, T.; SCOPINHO, R. A. Participação em Cooperativas de assentamentos rurais: estudo sobre os sentidos do trabalho. **Psicologia em Estudo**, v. 20, n. 4, out./dez. 2015, p. 529-541. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2871/287145780003.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

GRANERO DE MELO, T. G.; SCOPINHO, R. A. Políticas públicas para os assentamentos rurais e cooperativismo: entre o idealizado e as práticas possíveis. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 33, n. 1, p. 63-86, jan./abr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922018000100061&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 fev. 2020.

INCRA. **Manual de operações do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)**. Brasília, DF: Incra, 1998.

INCRA. **Relatório de gestão**: exercício 2003. Brasília, DF: Incra, 2004.

INCRA. Processo nº 54200002135/200929. **Termo de Cooperação Incra e IFPR, curso de Tecnólogo em Agroecologia**. Curitiba, PR: Incra, 2009a. (acesso restrito).

INCRA. **Relatório de gestão**: exercício 2008. Brasília, DF: Incra, 2009b.

INCRA. **Relatório de gestão**: exercício 2017. Brasília, DF: Incra, 2018. Disponível em: <https://www.incra.gov.br>.

INCRA. **Relatório de gestão**: exercício 2018. Brasília, DF: Incra, 2019. Disponível em: <https://www.incra.gov.br>.

NASCIMENTO, C. G. do. **Educação do campo e políticas públicas para além do capital: hegemonias em disputa**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4819/1/2009_ClaudemiroGodoy-doNascimento.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

OLIVEIRA, A. G.; SANDRI, A. M. Cooperativas de assentados da reforma agrária no estado do Paraná: políticas públicas e incentivo à geração de renda. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., Natal. **Anais [...]**. Natal: EDUFRN, 2019. p. 1-17. Disponível em: <http://xviiienanpur.anpur.org.br/anais-admin/capapdf.php?reqid=1421>. Acesso em: 15 dez. 2019.

OLIVEIRA, A. U. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 185-206, dez. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300015&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jan. 2019.

ORZEKOVSKI, N. Relações de trabalho nos territórios da Reforma Agrária no Sul do Paraná: se camponês, se proletário! **PEGADA**, Presidente Prudente, v. 15, 2014. Número especial. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/2900>. Acesso em: 13 nov. 2019.

PRESNO, N. As cooperativas e os desafios da competitividade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 119-144, out. 2001. Disponível em: <https://revista-esa.com/ojs/index.php/esa/article/view/201>. Acesso em: 21 fev. 2020.

REISDORFER, V. K. **Introdução ao cooperativismo**. Santa Maria: Universidade de Santa Maria, 2014.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, p. 71-82, nov. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/QC5cy7sTy99TT-QDgF75rV5M/?lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2019.

SALOMON, L. M. Putting the civil society sector on the economic map of the world. **Annals of Public and Cooperative Economics**, Malden, v. 81, n. 2, p. 167-210, 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8292.2010.00409.x>. Acesso em: 13 nov. 2019.

SANTOS, F. M. Análise de conteúdo: a visão de Laurence Bardin. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 6, n. 1, p. 383-387, maio 2012. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/291>. Acesso em: 18 dez. 2019.

SCOPINHO, R. A. Políticas públicas e o lugar do jovem no mundo rural. In: COUTINHO, M. C.; FURTADO, O.; RAITZ, T. R. (org.). **Psicologia social e trabalho**: perspectivas críticas. Florianópolis: Edições do Bosque, 2015.

SCOPINHO, R. A. **Processo organizativo de assentamentos rurais**: trabalho, condições de vida e subjetividades. São Paulo: Annablume, 2012.

SCOPINHO, R. A. Sobre cooperação e cooperativas em assentamentos rurais. **Psicologia & Sociedade**, Recife, v. 19, p. 84-94, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v19nspe/v19nspea12>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: https://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes1.pdf. Acesso em: 19 abr. 2018.

SILVA, M. R. et al. Indicadores propostos na literatura nacional para avaliação de sustentabilidade na agricultura familiar. **Revista Monografias Ambientais**, Santa Maria, v. 15, n. 1, p. 37-52, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/19686>. Acesso em: 22 fev. 2019.

SOUSA, L. P. Cooperativismo: conceitos e desafios à implantação da economia solidária. **Vitrine da Conjuntura**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1-7, abr. 2009. Disponível em: <https://fae.edu/galeria/getImage/1/732687471628267.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2019.

TCU. **Acórdão 2653/2008, de 19 de novembro de 2008**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2653/2008/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 18 set. 2025.

TCU. **Acórdão 3269/2010, de 01 de dezembro de 2010**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3269%2520ANOACORDAO%253A2010%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%-25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%-252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 18 set. 2025.

VUELTA, R. B. **A participação social na gestão de políticas públicas**: O caso do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2480/1/Raquel%20Buitr%C3%B3n%20Vuelta.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020. Senterum maio, Cata re pra? Otil



A EFETIVIDADE DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE ATER DO INCRA-PR

RONILSON MARQUES CAMPOS
MARIA LUCIA FIGUEIREDO GOMES DE MEZA

1 INTRODUÇÃO

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) é uma das principais políticas públicas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a serem implementadas após a criação dos assentamentos, a qual está inserida no contexto da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), instituídos pela Lei nº 12.188/2010 (Brasil, 2010b) e regulamentados pelo Decreto nº 7.215/2010 (Brasil, 2010a), tendo a Superintendência do Incra no Estado do Paraná (Incra-PR) disponibilizado mais de R\$ 71 milhões em ações de ATER entre os anos de 2003 e 2015, beneficiando quase 15 mil famílias assentadas (Incra, 2008).¹

No entanto, tinha-se a ideia de que os sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) utilizados até 2015 pelo Incra-PR nos convênios e contratos realizados com diversas entidades para a execução da ATER eram insuficientes para aferir a efetividade desta política pública na vida das famílias assentadas, uma vez que tais sistemas de M&A se focavam na verificação do cumprimento das metas, aferindo principalmente a eficiência e a eficácia, no intuito de validar e justificar os investimentos realizados. Questões como melhoria nos níveis de renda e na qualidade de vida dos assentados, dentre outros, não foram levadas em consideração nas avaliações das ações de ATER do Incra-PR.

Considerando o volume de recursos disponibilizados, bem como a relevância das ações de ATER para os assentados, é importante que se possa aferir os impactos dessa política pública na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, no sentido de tentar buscar o seu aprimoramento e garantir a sua continuidade.

Assim, esta pesquisa buscou analisar a efetividade dos sistemas de M&A das ações de ATER implementadas pelo Incra no estado do Paraná para os beneficiários do PNRA.

Para tanto, partiu-se de um debate teórico sobre a efetividade em políticas públicas e suas formas de avaliá-la, a partir dos sistemas de M&A para, na sequência, caracterizar os sistemas de M&A utilizados pelo Incra-PR nas contratações de ATER, no período de 2003 a 2015, no que se refere à sua efetividade e adequação em relação à PNATER.

¹ A Norma de Execução INCRA/DD nº 78/2008, que aprovou o Manual Operacional de ATER, foi posteriormente revogada. No presente trabalho, utilizou-se a versão original de 2008 por ser o documento vigente à época do objeto de estudo.

Além disso, foi verificada a percepção dos beneficiários em relação à efetividade das políticas de ATER, a partir de estudo de caso nos assentamentos Fazenda Retiro, do município de Tibagi-PR, e Palmares II, do município de Palmeira-PR.

2 EFETIVIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE M&A

Partindo-se da definição conceitual de política social, entendida como uma ação pública (Dye, 2011), de natureza focalista, ou seja, focada nos problemas relacionados à pobreza ou falhas de mercado (Santos, 2007), para a promoção do bem-estar, diminuição da pobreza e da desigualdade social (Augusto, 1989; Razera, 2013), materializada em políticas, programas e ações governamentais (Souza, 2006) e abrangendo objetivos e estratégias (Saravia, 2006), é importante compreender a fase de avaliação dentro do ciclo das políticas públicas, com foco na sua efetividade.

No processo de elaboração de políticas norte-americanas, são detalhadas seis fases (Dye, 2011), que se sobrepõem e se entrelaçam, quais sejam: a) identificação do problema, fase em que os problemas da sociedade se tornam públicos, demandando ações por parte do governo e tendo como participantes a imprensa, os grupos de interesse e a opinião pública; b) configuração de agenda, fase em que se define quais problemas serão escolhidos para a ação do governo, tendo como participantes os grupos de elite, membros do Congresso e o presidente; c) formulação, que é o desenvolvimento de alternativas para resolver os problemas e ocorre nas burocracias governamentais, escritórios de grupos de interesse (advogados, lobistas e influenciadores), salas do comitê legislativo, reuniões de comissões especiais e organizações de planejamento de políticas (*think tanks*), cujo objetivo é estabelecer as bases para transformar política em lei; d) legitimação, fase em que ocorre a seleção entre as várias propostas de solução elaboradas na fase anterior e na qual se desenvolve o apoio político para a legitimação, elaboração do arcabouço legal e verificação de sua constitucionalidade; e) implementação, que se dá por meio da organização de departamentos e agências, pagamentos e serviços ou cobrança de impostos, tratando-se da continuação das políticas promulgadas (legitimadas) pelo Legislativo, ou seja, a tradução de leis amplas em regras e regulamentos mais detalhados; e f) avaliação, que se dá por meio de relatórios de saídas dos programas governamentais, em que é feita a avaliação dos impactos nos grupos-alvo

e não alvo, englobando os departamentos e agências executivas, as comissões de supervisão do Congresso, a imprensa e os *think tanks*, sendo a fase final, em que os atores procuram saber se determinada política está atingindo seus objetivos, a que custo e com quais efeitos sobre a sociedade, permitindo corrigir erros e inadequações, bem como apontar para novas políticas necessárias.

A avaliação das políticas públicas foi o foco desta pesquisa, uma vez que objetivou avaliar a efetividade dos sistemas de M&A de uma política pública, no caso, a assistência técnica disponibilizada aos beneficiários da Reforma Agrária.

A literatura científica aponta que, ao analisar a temática da avaliação da efetividade em políticas sociais, há necessidade de abordar, além do próprio conceito de efetividade, os conceitos de eficiência e eficácia. Tais conceitos são conhecidos como os 3 Es e, pela bibliografia consultada, são indissociáveis quando se objetiva a avaliação de políticas públicas.

Assim, pode-se dizer que a avaliação de políticas sociais se dá por meio dos relatórios de saída dos programas e ações (Dye, 2011), nos quais são medidos os procedimentos e o alcance dos objetivos, compreendendo: a) a eficácia das ações, que consiste no estabelecimento da relação entre as metas alcançadas e metas planejadas de programas e ações governamentais (Souza, 2008; Sano; Montenegro Filho, 2013) ou o grau de cumprimento dos objetivos propostos (Antico; Jannuzzi, 2006); b) a eficiência das ações, que consiste na racionalidade empregada na utilização dos recursos públicos para executar as metas propostas (Souza, 2008), sendo usada principalmente no controle orçamentário dos programas e ações governamentais (Sano; Montenegro Filho, 2013); e c) a efetividade das ações, que corresponde às mudanças que ocorreram na vida dos beneficiários após a implementação de determinada política pública ou ação governamental (Frasson, 2001; Souza, 2008; Trevisan; Bellen, 2008; Silva; Barros, 2015) e permite examinar em que medida essas mudanças são incorporadas permanentemente à realidade destes (Arretche, 1998; Frasson, 2001), cuja avaliação, realizada geralmente na fase *ex post* (Cardoso, 2011; Sano; Montenegro Filho, 2013), se dá ao examinar a relação de causalidade entre as mudanças e a ação implementada (Arretche, 1998; Cardoso, 2011; Sano; Montenegro Filho, 2013; Cotta, 2014).

Com o intuito de garantir a transparência das ações, o governo tem interesse em avaliar os programas e políticas públicas, pois tais estudos podem fornecer informações importantes sobre a eficácia, eficiência e efetividade das políticas aos gestores públicos e à sociedade (Rezende *et al.*, 2012).

Para que a avaliação de efetividade seja realizada, são utilizados modelos “experimentais” (com grupo experimental ou de tratamento e grupo de controle, com seleção aleatória) ou “quase experimentais” (com grupo experimental ou de tratamento e grupo de comparação ou não equivalente, com seleção não aleatória) (Frasson, 2001).

Ainda, a avaliação de programas públicos requer indicadores por meio dos quais seja possível dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos (eficácia), seu nível de utilização de recursos em relação aos custos para disponibilizá-lo (eficiência) e sua efetividade social ou impacto do programa (Antico; Jannuzzi, 2006).

Existem várias opções de metodologias para avaliar a efetividade de políticas públicas (Sano; Montenegro Filho, 2013), existindo, em cada uma, diferentes graus de aplicabilidade e complexidade, sendo que algumas se complementam, o que, de certa forma, inviabiliza a utilização exclusiva de um único método. Diante dessa variedade, deve-se buscar métodos de avaliação com baixo custo de implementação e manutenção (eficiência), que possibilitem abranger o maior número de metas (eficácia) e que contribuam para alcançar as transformações desejadas (efetividade).

O M&A de políticas, programas e projetos passou a ganhar importância no setor público brasileiro a partir da metade da década de 90, com a modernização da administração pública, alicerçada nos princípios de um Estado voltado para o cidadão, focado em resultados, *accountable*, eficiente, eficaz e efetivo (Guberman; Knopp, 2011).

Conceitualmente, os sistemas de M&A são processos e metodologias que agregam um conjunto de atividades de coleta, análise e interpretação de dados de desempenho de determinada ação, de forma sistemática e regular (Barbosa, 2001), que geram informações para subsidiar o planejamento, implementação, reformulação, ajustes e decisões sobre a sua manutenção, correção, priorização e alocação de recursos (Guberman; Knopp, 2011).

Para a institucionalização de um sistema de M&A no setor público, é importante que tais sistemas sejam construídos sob a perspectiva da demanda dos potenciais beneficiários, mais do que sob a ótica da oferta, e que os requisitos para essa institucionalização passem pela utilidade e credibilidade das informações geradas, bem como a capacidade de integração ao planejamento e orçamento governamentais (Guberman; Knopp, 2011).

Países como Canadá, México, Colômbia, Estados Unidos e Austrália possuem experiências já consagradas de M&A de políticas públicas, que possuem as seguintes características: a) início a partir de diagnóstico de capacidades e necessidades; b) forte demanda dos poderes

Executivo e Legislativo por informações é crítica para a institucionalização do sistema; c) inserção em estruturas fortes do poder Executivo, as quais são responsáveis pela operacionalização e controle; d) possuem um importante patrocinador (presidente da República e/ou ministros), com garantia das informações geradas; e) são integrados ao planejamento e orçamento governamental, com alto grau de diversificação instrumental/funcional e dispõem de ferramentas para atender às necessidades de informação para todo o ciclo da política e de vida dos programas; f) as informações geradas são fornecidas para o órgão central de coordenação do sistema; g) possuem incentivos que garantem o uso das informações geradas; e h) as informações são utilizadas nos principais processos de governo, na melhoria da gestão e processos, alocação de recursos e transparência (Guberman; Knopp, 2011).

Dentre os benefícios da adoção de um sistema de M&A, cita-se o fortalecimento das relações de *accountability* para dentro e fora do governo; o incremento na transparência na gestão; a tomada de decisão mais eficiente; o intercâmbio de experiências sobre ações públicas; a implementação das inovações; e a geração de conhecimento na Administração Pública. Além disso, tais sistemas são importantes, ao possibilitarem a tomada de decisões quanto à continuidade, reestruturação ou extinção das políticas públicas (Guberman; Knopp, 2011).

3 A EFETIVIDADE DOS SISTEMAS DE M&A DAS AÇÕES DE ATER IMPLEMENTADAS PELO INCRA-PR

O foco do estudo foi nos processos administrativos dos convênios e contratos realizados pelo Incra-PR entre 2003 e 2015 com as diversas entidades que prestaram serviços de ATER às famílias assentadas do estado do Paraná.

Estabeleceu-se os convênios realizados a partir de 2003 como ponto de partida, devido à facilidade de consulta aos documentos por meio do Sistema Eletrônico de Informação (SEI/Incra). As últimas ações de ATER do Incra no estado do Paraná se encerraram em dezembro de 2015. Desde então, os assentados se encontram desprovidos dessa política pública.

O objetivo foi analisar os sistemas de M&A utilizados pelo Incra-PR, em cada instrumento de contratação, principalmente em relação à avaliação da efetividade das ações de ATER implementadas, nas quais foram verificados os termos dos convênios e contratos, as metas estabelecidas, os resultados obtidos, as obrigações das partes e, principalmente, os formulários de fiscalização e relatórios de monitoramento

e de avaliação, com o objetivo de estudar a forma como tais convênios e contratos foram monitorados e avaliados.

Com isso, foi possível verificar, no período analisado, de que forma os sistemas de M&A utilizados pelo Incra-PR trataram os critérios avaliativos de eficiência (racionalidade na utilização dos recursos públicos), eficácia (cumprimento dos compromissos assumidos pelas prestadoras) e efetividade (mudança na vida das famílias beneficiadas) das ações de ATER implementadas.

E, para verificar a percepção do público beneficiário das ações de ATER em relação à sua efetividade, foi feito um estudo de caso, por meio de entrevistas com as famílias beneficiárias de dois assentamentos de Reforma Agrária criados pelo Incra-PR, sendo eles: o assentamento Palmares II, localizado no município de Palmeira-PR, criado em 1999 e que possui dez famílias assentadas, e o assentamento Fazenda Retiro, criado em 1993 no município de Tibagi-PR, com oito famílias assentadas.

A opção pelos dois assentamentos se deu por conveniência e oportunidade, ou seja, as entrevistas com as famílias assentadas foram realizadas durante os trabalhos de rotina do pesquisador, que é servidor do Incra-PR, nas residências dos assentados, de forma individualizada, e ocorreram em fevereiro de 2020. Sendo assim, tal amostragem foi intencional, ou seja, previamente selecionada, o que se traduz em um método não probabilístico.

Foi inviável a realização de uma amostragem por critérios estatísticos para a realização das entrevistas, pois havia a necessidade de realizá-las individualmente, nas residências dos assentados, sendo que no Paraná existem mais de 18 mil famílias assentadas, em 318 assentamentos, os quais são distribuídos em 111 municípios paranaenses. Portanto, uma amostragem nessa população inviabilizaria a realização das entrevistas, considerando os recursos disponíveis, bem como o tempo necessário para executá-las.

Partindo-se da premissa de que uma política pública é efetiva quando contempla seus princípios e atinge seus objetivos, o roteiro das entrevistas foi elaborado a partir de questões cujas respostas pudessem ser relacionadas ao atendimento (ou não) do disposto nos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER), que tratam, respectivamente, dos princípios e objetivos da PNATER, os quais possuem elementos que podem ser segmentados nas dimensões ambiental, social e econômica.

A tabulação das frequências das respostas possibilitou atribuir às ações da ATER, em caráter não exclusivo, as melhorias percebidas pelos

beneficiários nas dimensões social, ambiental e econômica, após serem beneficiados pelas ações.

Os resultados da pesquisa são apresentados em três momentos. No primeiro, são tratados os conceitos, a base legal e a forma como a política pública de ATER se dá nos assentamentos do estado do Paraná. No segundo, discute-se a efetividade das ações de ATER, a partir da análise dos sistemas de M&A utilizados nos convênios e contratos firmados pelo Incra-PR, de 2003 a 2015, para a disponibilização de assistência técnica aos assentamentos. E, por fim, o estudo de caso, a partir das entrevistas realizadas nos assentamentos Fazenda Retiro, de Tibagi-PR, e Palmares II, de Palmeira-PR, cujo objetivo foi verificar a percepção dos assentados em relação à efetividade das ações de ATER recebidas.

3.1 A POLÍTICA DE ATER AOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Para a extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), o principal objetivo dos serviços de ATER é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias do meio rural, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, dos mecanismos de acesso aos recursos, serviços e renda, com foco na sustentabilidade (Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, 2018).

O inciso I, do artigo 2º da Lei nº 12.188/2010 (Brasil, 2010b) (Lei da ATER) conceitua ATER como:

Serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.

Para atender aos objetivos dos serviços de ATER, foi criada, ainda em 2004, no âmbito do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a PNATER, que foi promulgada em 2010, por meio da Lei da ATER, conjuntamente ao PRONATER. A referida lei foi regulamentada ainda em 2010, por meio do Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010 (Brasil, 2010a).

Um dos princípios da PNATER é assegurar aos agricultores familiares, assentados de Reforma Agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, povos da floresta, seringueiros e outros públicos o acesso a serviços de ATER, de forma pública, gratuita, com qualidade e quantidade suficiente, buscando fortalecer a agricultura familiar (Brasil, 2010b).

Nota-se que os princípios e objetivos que norteiam as ações de ATER, elencados nos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.188/2010, focam no resgate de sistemas produtivos mais sustentáveis, os quais são fundamentais para a viabilização socioeconômica e ambiental da agricultura de pequena escala, além de trazer questões como metodologia participativa, gratuidade, multidisciplinaridade e equidade como diretrizes (Brasil, 2010b).

Tendo como objetivos, dentre outros, melhorar a renda e a qualidade de vida dos beneficiários, a PNATER assume um caráter de política social, pois se trata de uma ação pública (Kraft; Furlong, 2010; Dye, 2011), destinada à promoção do bem-estar (Augusto, 1989), diminuição da pobreza (Razera, 2013) e da desigualdade social (Höfling, 2001).

O Incra, órgão responsável por implementar essa política nos assentamentos de Reforma Agrária, tem disponibilizado recursos humanos e financeiros ao longo dos anos, por meio de convênios e contratos com diversas entidades, em nível nacional.

Essa forma de oferta de serviços de ATER aos beneficiários se aproxima do modelo pluralista de extensão rural, defendido pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em que o Estado, imprescindível, potencializa a participação de agentes privados e não governamentais na operacionalização da política pública (Da Ros, 2012).

Internamente ao Incra, a ATER está vinculada à Ação 210S, que se refere à programação orçamentária 02, 03, 04 (ATER para Reforma Agrária).

Informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal mostram que, entre 2014 e 2018, a Ação 210S – ATER para Reforma Agrária – representou, em média, 4,6% do total das despesas do Incra em nível nacional, no orçamento realizado (Brasil, 2019). No entanto, houve decréscimo no volume de recursos orçados para a ação 210S, pois, em 2015, esta representava 6,13% das despesas totais do Incra nacional, chegando a 3,15% em 2018.

Assim, percebe-se que a ação 210S vem perdendo espaço no orçamento federal desde 2015, e isto pôde ser constatado na prática, tendo em vista que no estado do Paraná, as últimas ações de ATER nos assentamentos ocorreram justamente naquele ano.

Num histórico recente, a Superintendência Regional do Incra no Paraná descentralizou, entre 2003 e 2015, mais de R\$71 milhões para a operacionalização das políticas de assistência técnica, o que beneficiou quase 15 mil famílias assentadas no estado do Paraná.²

² Dados internos do INCRA, controles internos da Superintendência Regional no Paraná, compilados pelo autor a partir de convênios e contratos de ATER acompanhados como servidor, 2003–2015. Não publicados.

Antes de 2010, a ATER nos assentamentos era operacionalizada por meio de convênios com entidades como a Cooperativa Central de Reforma Agrária (CCA), a Cooperativa de Trabalhadores em Reforma Agrária (COTRARA) e o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-PR).

A partir da Lei nº 12.188/2010, as contratações de serviços de ATER para os assentados passaram a ser realizadas por meio de chamadas públicas, nas quais diversas entidades prestaram esse tipo de serviço.

Resumidamente, o processo de contratação iniciou-se pela elaboração do projeto básico e do edital pelo Incra, a partir de um quantitativo de recursos disponíveis para o atendimento das famílias assentadas, elencadas como prioritárias para receber a ATER. Em seguida, as entidades de ATER, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, previamente credenciadas, participaram do processo seletivo de chamada pública, restando vencedoras aquelas que apresentaram melhor técnica, que contemplou os critérios de: a) experiência da entidade em ATER; b) proposta técnica de execução dos serviços; c) qualificação da equipe técnica; e d) infraestrutura disponível para execução dos serviços.

Uma vez contratadas, as entidades iniciaram a execução das metas, disponibilizando seu corpo técnico, constituído por profissionais das áreas de Ciências Agrárias, Sociais, Ambientais e Econômicas, para prestar os serviços de assistência técnica diretamente aos assentamentos beneficiados, mediante visitas técnicas nos lotes, reuniões técnicas, cursos, seminários, implantação de unidades demonstrativas, dentre outras modalidades.

As temáticas trabalhadas nos serviços de ATER junto aos beneficiários relacionaram-se com os eixos Produtivo, Ambiental e Socioeconômico.

3.2 SISTEMAS DE M&A IMPLEMENTADOS PELO INCRA-PR NAS AÇÕES DE ATER

Como visto, entre 2003 e 2015 o Incra-PR disponibilizou serviços de ATER aos assentados por meio de convênios e contratos com diversas entidades, conforme especificado na Tabela 1. Percebeu-se, nesses instrumentos de contratação, que os sistemas de M&A das ações de ATER foram conduzidos de forma não padronizada/regulamentada, fato que dificultou a análise da efetividade das ações implementadas.

Tabela 1 – CONVÊNIOS E CONTRATOS DE ATER REALIZADOS PELO INCRA, PARA O ATENDIMENTO AOS ASSENTAMENTOS DO ESTADO DO PARANÁ

(continua)

Vigência	Conveniente ou Contratada (número do convênio ou contrato)	Famílias beneficiadas	Assentamentos beneficiados	Valor repassado pelo INCRA (R\$)
2003/nov. a 2004/dez.	CCA (11.000/2003)	4.154	83	951.440,00
2005/jan. a 2006/jun.	COTRARA (79.000/2004)	10.585	191	5.231.562,40
2005/jan. a 2007/ago.	EMATER/PR (68.000/2004)	3.278	81	1.457.625,00
2007/nov. a 2008/mai.	EMATER/PR (24.000/2007)	13.707	263	2.841.718,75

Tabela 1 – CONVÊNIOS E CONTRATOS DE ATER REALIZADOS PELO INCRA, PARA O ATENDIMENTO AOS ASSENTAMENTOS DO ESTADO DO PARANÁ

(conclusão)

Vigência	Conveniente ou Contratada (número do convênio ou contrato)	Famílias beneficiadas	Assentamentos beneficiados	Valor repassado pelo INCRA (R\$)
2008/ago. a 2013/mar.	EMATER/PR (105.000/2008)	11.735	215	20.899.646,31
2011/set. a 2015/nov.	CEAGRO (49.000/11)	1.596	4	4.727.875,87
2011/out. a 2015/dez.	ADEOP (50.000/11) e COOPERIGUAÇU (51.000/11 e 52.000/11)	2.216	40	8.180.006,02
2013/nov. a 2015/dez.	COOPTRASC (247.000/2013, 250.000/2013 e 255.000/2013); COOPERI- GUAÇU (248.000/2013 e 249.000/2013); CEAGRO (251.000/2013); ADEOP (252.000/2013); FUNDAÇÃO TERRA (253.000/2013); IBS (254.000/2013)	10.947	197	27.638.643,12

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Incra (2019).

Da descrição dos sistemas de M&A implementados pelo Incra-PR nas ações de ATER entre 2003 e 2015, pode-se constatar que:

- a) os primeiros convênios de ATER (11.000/2003, 79.000/2004 e 68.000/2004) tiveram suas metas estipuladas de forma genérica, o que dificultou o monitoramento e a avaliação das ações, o que reforça o fato de que projetos e programas cujas metas e objetivos não sejam claros resultam em sistemas de monitoramento ineficientes (Barbosa, 2001);
- b) por falta de metodologias padronizadas, houve imprevisto no monitoramento e na avaliação das ações de ATER do Incra-PR, percebido pela variação nos formulários de fiscalização utilizados para tal;
- c) a eficiência das ações, que consiste na racionalidade dispensada à utilização dos recursos públicos para executar as metas propostas (Souza, 2008), foi avaliada mediante a análise da prestação de contas dos recursos financeiros repassados pelo Incra às convenientes, nos convênios nº 11.000/2003, 79.000/2004, 68.000/2004, 24.000/2007 e 105.000/2008;
- d) a eficácia das ações, que consiste no estabelecimento da relação entre as metas alcançadas e as metas planejadas (Souza, 2008; Sano; Montenegro Filho, 2013) ou no grau de cumprimento dos objetivos propostos (Antico; Jannuzzi, 2006), foi avaliada por meio da análise dos relatórios de atividades do corpo técnico, fornecidos pelas convenientes/contratadas, a partir dos quais foi possível verificar a quantidade de

- atendimentos realizados nos assentamentos e confrontar tais números com as metas pactuadas; e por meio de visitas de fiscalização nos assentamentos atendidos (convênios nº 11.000/2003, 79.000/2004, 68.000/2004, 24.000/2007, 105.000/2008 e contratos nº 49.000/2011, 50.000/2011, 51.000/2011, 52.000/2011, 247.000/2013, 248.000/2013, 249.000/2013, 250.000/2013, 251.000/2013, 252.000/2013, 253.000/2013 e 254.000/2013);
- e) a análise da efetividade das ações de ATER ficou restrita a visões superficiais, ou seja, se a quantidade de atendimentos recebidos pelos beneficiários foi “suficiente” ou “insuficiente” (convênios nº 11.000/2003 e 105.000/2008), se os atendimentos foram de qualidade “boa”, “regular” ou “ruim” (convênios nº 11.000/2003 e 105.000/2008), ou “satisfatórios” ou “não satisfatórios” (convênios nº 79.000/2004 e 68.000/2004). Ou seja, os sistemas de M&A citados não permitiram que se avaliasse as mudanças ocorridas nas vidas das famílias beneficiárias (Frasson, 2001; Souza, 2008; Trevisan; Bellen, 2008; Silva; Barros, 2015) em decorrência das ações de ATER, tais como aumento da produção, produtividade e renda, melhoria da qualidade de vida e adoção de princípios de agricultura de base ecológica, dentre outros;
 - f) as informações sobre efetividade das ações de ATER levantadas no monitoramento e na avaliação dos convênios e contratos, ainda que superficiais e equivocadas no que diz respeito à conceituação teórica trazida na pesquisa, não tiveram o devido tratamento por parte do Incra-PR;
 - g) houve progresso a partir dos contratos de ATER realizados após a promulgação da Lei de ATER, em 2010 (Contratos nº 49.000/2011, 50.000/2011, 51.000/2011, 52.000/2011, 247.000/2013, 248.000/2013, 249.000/2013, 250.000/2013, 251.000/2013, 252.000/2013, 253.000/2013 e 254.000/2013), no que diz respeito à avaliação da efetividade das ações, ocasião na qual haviam questões relacionadas a essa temática nas pesquisas de satisfação, além de ter ocorrido maior participação dos beneficiários nas etapas de planejamento inicial e avaliação final das ações de ATER.

3.3 A EFETIVIDADE DAS AÇÕES DE ATER DO INCRA-PR PELA PERCEPÇÃO DE SEUS BENEFICIÁRIOS

Esta seção trata da percepção dos beneficiários em relação à efetividade das ações de ATER recebidas, a partir dos resultados das entrevistas realizadas nos assentamentos Fazenda Retiro, de Tibagi-PR, e Palmares II, de Palmeira-PR, nas quais foram aplicadas o questionário semiestruturado.

As entrevistas analisaram todo o período de cada assentamento, ou seja, todo e qualquer serviço de ATER eventualmente recebido pelas unidades familiares, seja público ou particular, desde que iniciaram suas vidas nos respectivos lotes.

Ressalta-se que ambos os assentamentos foram contemplados por todas as ações de ATER disponibilizadas pelo Incra entre 2003 e 2015, destacadas na Tabela 1.

No bloco I do questionário semiestruturado (Identificação da Unidade Familiar), procurou-se caracterizar as idades médias dos titulares dos lotes, bem como o nível de escolaridade. Os titulares dos lotes referem-se às pessoas cujos nomes constam como beneficiários dos lotes nos documentos oficiais do Incra. Em algumas entrevistas, tanto o homem como a mulher titular participaram da entrevista.

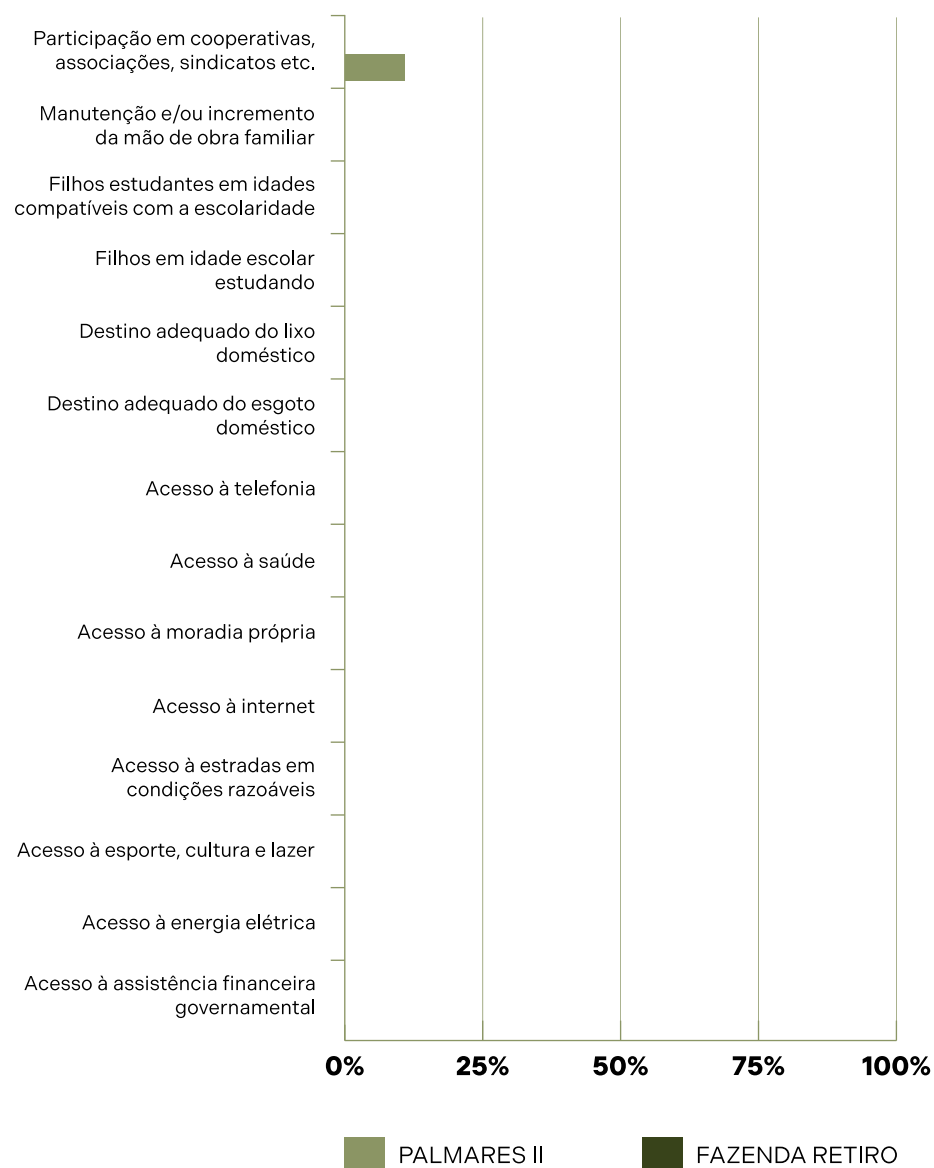
O bloco II (Percepção da Unidade Familiar) teve o objetivo de verificar como os entrevistados compreendem a ATER e de que forma foram os eventuais atendimentos recebidos.

O bloco III (Diagnóstico da Unidade Familiar) foi separado em três dimensões, em que as questões foram dispostas de tal forma que permitissem atribuir eventuais ganhos e avanços nas dimensões Social, Ambiental e Econômica às ações de ATER, atrelados a alguns princípios e objetivos da PNATER, sendo que a dimensão social teve como objetivo diagnosticar a situação das famílias em relação a: mão de obra familiar; acesso à educação, saúde, habitação, estradas, telefonia, internet, energia elétrica, esporte, cultura e lazer; destino do esgoto e do lixo doméstico; e participação em cooperativas, associações, sindicatos, movimentos sociais e outros grupos.

Com relação aos ganhos e avanços obtidos na dimensão social após serem beneficiados por serviços de ATER desde que entraram nos assentamentos, tem-se, conforme Gráfico 1, que somente uma das nove famílias (11%) do assentamento Palmares II relatou avanços no item referente ao “incentivo à participação em cooperativas, associações, conselhos, movimentos sociais e grupos diversos”, ou seja, atribuiu à ATER os avanços alcançados em relação a este tópico.

Assim, percebe-se que a ATER não foi efetiva na dimensão social, nos dois assentamentos pesquisados.

Gráfico 1 – GANHOS E AVANÇOS OBTIDOS PELOS ASSENTADOS NA DIMENSÃO SOCIAL

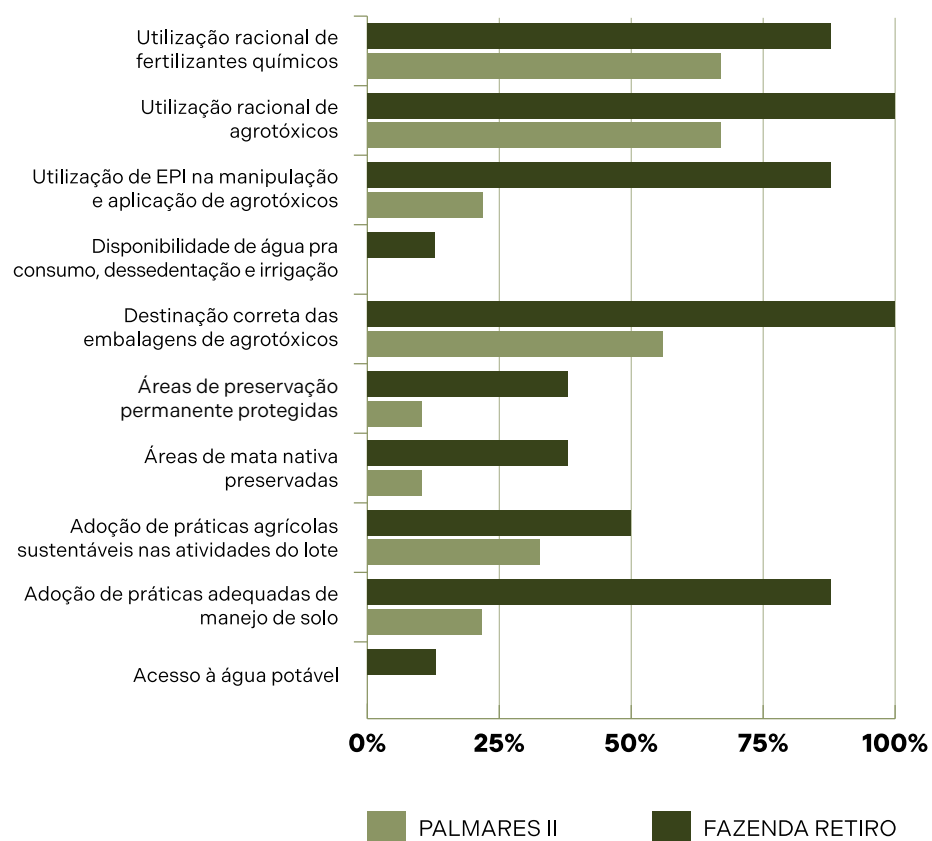


Fonte: Autoria própria.

A dimensão Ambiental (bloco III do roteiro semiestruturado) objetivou diagnosticar as unidades familiares em relação a: disponibilidade de água para consumo e produção; utilização de agrotóxicos e fertilizantes químicos; ocorrência de erosão; condição das áreas de reserva legal e de preservação permanente; e formas de manejo do solo e práticas agrícolas adotadas.

Com relação aos ganhos e avanços obtidos na dimensão ambiental após serem beneficiados por ações de ATER, desde o início do assentamento, tem-se, conforme Gráfico 2, que seis das nove famílias (67%) dos entrevistados do assentamento Palmares II relataram avanços na utilização racional de agrotóxicos e fertilizantes químicos; cinco das nove famílias (56%), na destinação correta de embalagens de agrotóxicos; três das nove famílias (33%), na adoção de práticas sustentáveis nas atividades do lote; duas das nove famílias (22%), na utilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para manipular agrotóxicos e na adoção de práticas adequadas de manejo do solo; e uma das nove famílias (11%), na preservação ambiental.

Gráfico 2 – GANHOS E AVANÇOS OBTIDOS PELOS ASSENTADOS NA DIMENSÃO SOCIAL



Fonte: Autoria própria.

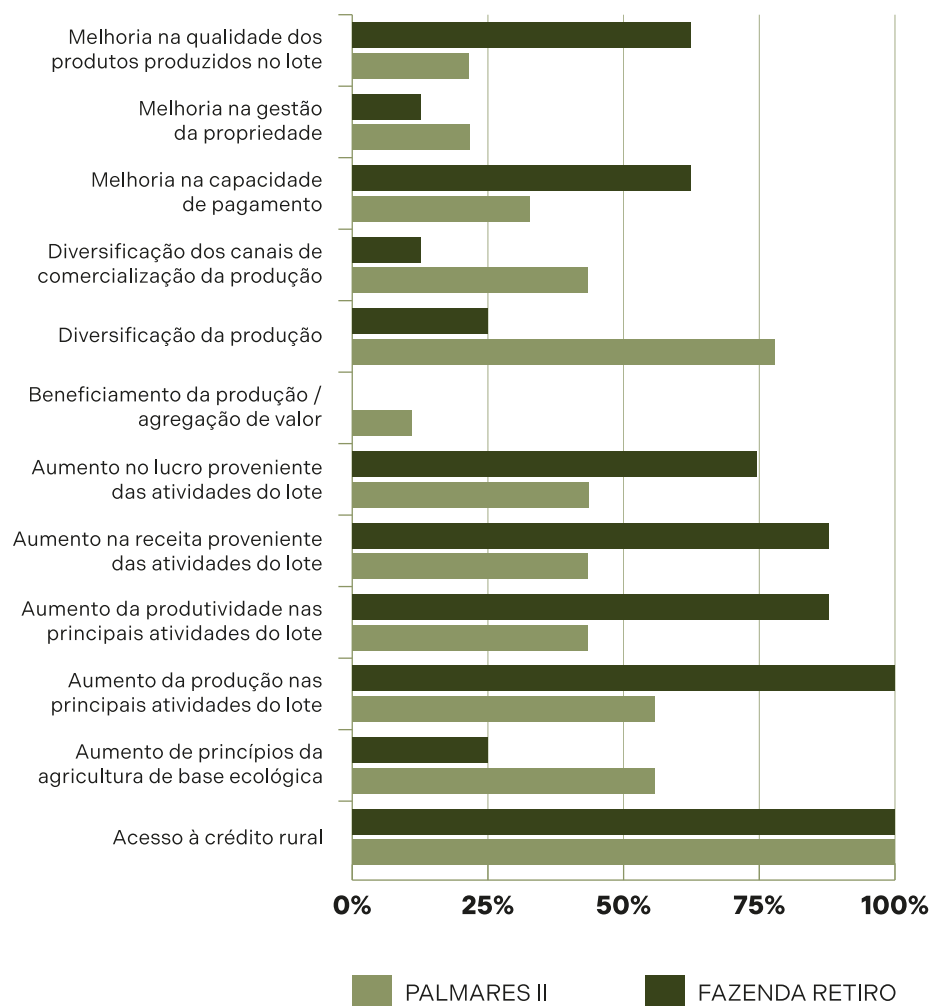
No assentamento Fazenda Retiro, todas as famílias relataram avanços na utilização racional e na destinação correta de embalagens de agrotóxicos; sete das oito famílias (88%), na utilização de EPI para manipular agrotóxicos, na utilização racional de fertilizantes químicos e na adoção de práticas adequadas de manejo do solo; quatro das oito famílias (50%), na adoção de práticas sustentáveis nas atividades do lote; três das oito famílias (38%), na preservação ambiental; e uma das oito famílias (13%), na melhoria do acesso e da disponibilidade de água.

Na dimensão econômica, o objetivo foi diagnosticar as famílias dos assentamentos no que diz respeito a: atividades produtivas; sistemas de produção; renda familiar bruta mensal atual e pregressa; lucro

atual das atividades; produção e produtividade das atividades e qualidade dos produtos; acesso a crédito rural e situação de adimplência junto aos agentes financeiros; beneficiamento e destino da produção; e máquinas e implementos existentes.

Ao serem questionados sobre quais foram os ganhos e avanços obtidos na dimensão econômica após serem beneficiados por ações de ATER desde que foram assentados, tem-se, conforme Gráfico 3, no assentamento Palmares II, os seguintes resultados: todos relataram avanços no acesso a crédito rural; sete das nove famílias (78%), na diversificação da produção; cinco das nove famílias (56%), na adoção de princípios da agricultura de base ecológica e no aumento da produção; quatro das nove famílias (44%), no aumento da receita proveniente das atividades do lote, no aumento do lucro, da produtividade e da diversificação dos canais de comercialização; três das nove famílias (33%), na melhoria da capacidade de pagamento; duas das nove famílias (22%), na melhoria da qualidade dos produtos e da gestão da propriedade; e uma das nove famílias (11%), no beneficiamento e na agregação de valor à produção.

Gráfico 3 – GANHOS E AVANÇOS PELOS ASSENTADOS NA DIMENSÃO ECONÔMICA



Fonte: Autoria própria.

4 CONCLUSÕES

A PNATER possui potencial para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico dos assentados, pois, ao atuar na melhoria da produção, produtividade, renda e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, assume um caráter de política social.

No entanto, a sua institucionalização, a partir da promulgação da Lei nº 12.188/2010, ainda não foi suficiente para que houvesse a sua consolidação enquanto política pública, uma vez que se percebe um decréscimo na disponibilização de recursos federais a partir de 2015. Naquele ano, as ações de ATER representaram 6,13% das despesas totais do Incra, em nível nacional, mas, em 2018, esse índice reduziu para 3,15%. No estado do Paraná, os últimos contratos de ATER encerraram em 2015, sendo que, desde então, os assentados não possuem acesso a essa política pública.

O objetivo desta pesquisa foi analisar a efetividade dos sistemas de M&A das ações de ATER implementadas pelo Incra no estado do Paraná, entre 2003 e 2015, para os beneficiários do PNRA.

Ao caracterizá-los, os resultados mostraram que os sistemas de M&A adotados avaliaram superficialmente a efetividade das ações, pois focaram em critérios relacionados à eficiência e à eficácia e, quando levantaram informações qualitativas, tais como a qualidade dos serviços prestados na visão dos beneficiários, estas não tiveram tratamento e providências no âmbito da administração do órgão, no que se refere à efetividade da ação.

Sendo assim, não se sabe, no período citado, quais foram as mudanças efetivas ocorridas nas vidas das famílias assentadas que receberam os atendimentos de ATER, ou seja, a efetividade social (Arretche, 1998; Cotta, 2014; Trevisan; Bellen, 2008) dessa política pública.

Percebeu-se que, pela carência de metodologias e estratégias para o monitoramento e a avaliação dos instrumentos de contratação de ATER, houve imprevisto para realizar a avaliação das atividades realizadas pelas diversas entidades que prestaram os serviços nos assentamentos.

Tal imprevisto pode ser explicado, em parte, pela falta de sistemas de M&A, definidos antes do início da implementação das ações de ATER nos assentamentos. Contribui para isso o fato de que o regulamento com as metodologias e ferramentas de acompanhamento, controle e fiscalização dos resultados obtidos com a implementação da ATER, previsto no artigo nº 24 da Lei nº 12.188/2010, ainda não existe, o que abre margem para interpretações diversas quanto aos procedimentos a serem adotados.

Isso ficou claro, principalmente, nas formas pelas quais cada convênio ou contrato de ATER do Incra-PR foi monitorado e avaliado, nas quais se percebeu a variação nos formulários e nas questões para a avaliação das ações. Essa variação ocorreu até nos conceitos utilizados em cada formulário, principalmente, em relação à efetividade,

a qual, em alguns casos (convênios nº 11.000/2003, 68.000/2004 e 79.000/2004), foi relacionada à “quantidade e qualidade de trabalhos desenvolvidos pelas prestadoras”, no sentido de saber, na opinião dos “beneficiários”, se estes foram “suficientes” ou não, ou de qualidade “boa”, “regular” ou “ruim”, sem adentrar nas mudanças ocorridas em suas vidas.

Os sistemas de M&A dos convênios de ATER utilizados pelo Incra-PR pecaram no seu planejamento, na previsão de indicadores, na clareza dos objetivos e na metodologia, o que não permitiu a identificação de tendências e a realização de reflexões permanentes sobre as ações de ATER realizadas. Além disso, foram planejados sob a ótica da oferta das ações, quando também deveriam ter levado em consideração as perspectivas dos beneficiários, inclusive com a participação destes no monitoramento e na avaliação (Barbosa, 2001), o que não ocorreu nos convênios realizados entre 2003 e 2009.

No entanto, nota-se que, nos contratos de ATER operacionalizados a partir da Lei de ATER, houve avanços em relação aos sistemas de M&A implementados pelo Incra-PR, ao favorecer a participação dos beneficiários nas fases de planejamento inicial e avaliação final das atividades realizadas (Barbosa, 2001) pelas entidades contratadas, embora os resultados obtidos nas avaliações participativas, relacionados a possíveis efeitos das ações, na percepção dos beneficiários, não tenham sido tratados internamente no Incra-PR, para um debate mais amplo sobre a efetividade da ATER.

Assim, na tentativa de buscar respostas quanto à efetividade das ações de ATER realizadas até então pelo Incra-PR, as entrevistas realizadas nos assentamentos Fazenda Retiro, de Tibagi-PR, e Palmares II, de Palmeira-PR, demonstraram que as ações de ATER são efetivas nas dimensões Ambiental e Econômica, na opinião das famílias atendidas, mas, na dimensão Social, a efetividade é nula.

Importante enfatizar que a efetividade da ATER declarada pelos beneficiários das ações é relativa, tendo em vista que tais impactos nas dimensões Ambiental e Econômica não podem ser atribuídos exclusivamente à ATER, pois certamente existem outras variáveis ou outras políticas públicas que podem ter contribuído para tais avanços. Ainda assim, trata-se da percepção de quem foi beneficiado por esta política pública e, portanto, deve ser considerada como indicativo de efetividade social (Arretche, 1998; Cotta, 2014; Trevisan; Bellen, 2008).

Como propostas de melhorias nos sistemas de M&A a serem utilizados pelo Incra-PR nas futuras contratações de ATER, que possam estar adequados às diretrizes da PNATER e à realidade dos assentamentos

paranaenses, com base nesta pesquisa realizada, estas passam por: a) realização de contratos com prazos mais longos, de duração mínima de 24 meses, para favorecer a avaliação da efetividade; b) estabelecimento de metas de efetividade para as entidades contratadas, atreladas ao atendimento dos princípios e objetivos da PNATER, nas dimensões social, ambiental e econômica, atentando para as metas de cunho social, preteridas até então; c) realização de diagnósticos iniciais “marco zero”, para a geração de indicadores claros e objetivos, passíveis de serem mensurados em qualquer fase dos contratos; e d) realização de pesquisas de satisfação nas fases *pari passu* e *ex post* dos contratos, a exemplo do que foi feito nos assentamentos Palmares II (Palmeira-PR) e Fazenda Retiro (Tibagi-PR), para aferir a opinião dos beneficiários em relação à efetividade da ATER.

Ressalta-se que a ATER em assentamentos de Reforma Agrária se desenvolve em situações de grande diversidade de origens, costumes, condições econômicas, níveis de educação, ideologias, religiões, níveis de interesse, participação e organização, o que torna a prestação dos serviços um processo bastante complexo.

Ainda, a dinâmica de um assentamento é bem diferente da dinâmica da agricultura familiar. Nesta, as relações vão se estreitando com o passar dos anos, e as aspirações e objetivos tendem a ser mais homogêneos. Já em um assentamento, famílias que geralmente viviam à margem da sociedade, geralmente em situação de dificuldade econômica, são submetidas a uma nova realidade, totalmente diferente da que viviam antes de serem assentadas, e são postas a gerir seus lotes, repentinamente, recebendo políticas públicas que sequer sabiam da existência.

Ao mesmo tempo, não há como esperar que as políticas de ATER sejam imediatamente impactantes sobre os beneficiários (Antico; Jannuzzi, 2006), pois as mudanças efetivas nas vidas das famílias ocorrem a médio/longo prazo. Portanto, contratos anuais, a exemplo dos que passaram a ser operacionalizados a partir de 2010 (Lei da ATER), tendem a dificultar a avaliação da efetividade das ações.

Assim, é de se esperar que dificilmente os impactos da política pública de ATER direcionada a esse público específico sejam uniformes, assim como a percepção deste público em relação ao atendimento recebido.

Portanto, seria interessante buscar a continuidade e a consolidação dessa política pública, transformando-a, por exemplo, em política de Estado, de forma que tivesse orçamento garantido, ano após ano, ficando menos vulnerável às oscilações econômicas e políticas do país.

Num cenário em que a ATER vem perdendo espaço, desde 2015, no orçamento federal, é necessário que os sistemas de M&A utilizados pelo Incra sejam aperfeiçoados, para justificar os investimentos e garantir a continuidade dessa importante política pública, que, por si só, confere uma maior efetividade a outras políticas públicas sociais que geram o bem-estar dos beneficiários.

Não há dúvidas de que a Reforma Agrária é uma importante e, ao mesmo tempo, complexa política pública de inclusão social, sendo também uma alternativa para a solução de alguns problemas que afligem a sociedade como um todo, como, por exemplo, inchamento das cidades, aumento da violência e insegurança alimentar, entre outros.

No entanto, é fundamental que os assentados recebam apoio técnico qualificado, efetivo, em quantidade e qualidade adequadas, para que consigam construir referenciais sociais e produtivos, atrelados ao novo ambiente de convivência, com respeito aos recursos naturais, aperfeiçoamento das atividades produtivas e elevação do nível de conhecimento e interação.

REFERÊNCIAS

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. de M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2006.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, p. 29-39, 1998.

AUGUSTO, M. H. O. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social**, v. 1, n. 2, p. 105-119, 1989.

BARBOSA, R. M. **Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária — PRONATER. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7215.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2010b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Portal da Transparência: detalhamento da despesa pública. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/programeacao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2014&a->

[te=31%2F12%2F2014&acao=210S&orgaos=OR22201&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2Cprograma%2Cacao%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRes- toPago%2CorgaoVinculado&ordenarPor=programa&direcao=asc](https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/programeacao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2014&a-). Acesso em: 17 fev. 2019.

CARDOSO, A. do S. C. de S. **Análise de eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência do desenvolvimento Socioambiental) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 103-124, 2014.

DA ROS, C. A. Gênese, desenvolvimento, crise e reformas nos serviços públicos de extensão rural durante a década de 1990. **Mundo Agrário**, v. 13, n. 25, 2012. Disponível em: <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv-13n25a04>. Acesso em: 2 fev. 2019.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 13th ed. United States of America: Pearson Education, 2011.

FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

GUBERMAN, G.; KNOPP, G. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 2, p. 76-99, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201102005>. Disponível em: <https://rbaval.org.br/journal/rbaval/article/doi/10.4322/rbma201102005>. Acesso em: 12 set. 2025.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

INCRA. **Norma de Execução INCRA/DD nº 78, de 31 de outubro de 2008**. Aprova o Manual Operacional de ATEs. Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/norma-de-execucao-78-2008_90940.html. Acesso em: 13 ago. 2025.

INCRA. **Relatórios, planilhas e processos internos sobre convênios e contratos de assistência técnica operacionalizados pela Superintendência Regional do INCRA no Paraná (2003–2015)**. Curitiba: Incra, 2019. Documento interno. Não publicado.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy**: politics, analysis and alternatives. 3rd ed. United States of America: CQ Press, 2010.

RAZERA, A. **Assistência Técnica e Extensão Rural e a Articulação da Oferta de Políticas Públicas de Proteção e Promoção Social no Campo**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília/DF, 2013.

REZENDE, S. M. de M. et al. Proposta metodológica para avaliação da efetividade das políticas sociais para agricultores familiares do estado de Goiás. *Brasília: EMBRAPA*, 2012. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/936468/1/Wander.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, 2013.

SANTOS, J. M. dos. **Desenvolvimento social e política pública**: uma análise de eficiência, eficácia e efetividade

do bolsa família no COREDE norte do Rio Grande do Sul. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: FERRAREZI, E.; SARAVIA, E. (org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 21-42. v. 1.

SECRETARIA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SEAD). **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNA-TER** [online]. 2018. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-captec/pol%C3%Adtica-na-cional-de-assist%C3%Aancia-t%C3%A9cnica-e-extens%C3%A3o-rural-pnater>. Acesso em: 15 nov. 2018.

SILVA, J. de R. S.; BARROS, V. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 141-156, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, W. J. de. **Responsabilidade social corporativa e terceiro setor**. Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2008.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**: Rio de Janeiro, v.42, n. 3, p. 529-50, maio/jun.2008.



PARTE 3

**GESTÃO DOS RECURSOS FISCAIS PARA A REFORMA
AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

PAPEL DO INCRA NA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL E TRIBUTÁRIA: ICMS ECOLÓGICO

ELIANE AKIKO ENDO
ANA PAULA MYSZCZUK



1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo consiste em explorar e obter respostas quanto ao papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na política pública ambiental e tributária. A preocupação e o debate sobre o meio ambiente são notórios e têm ganhado espaço em todos os setores. Sendo assim, a utilização de instrumentos econômicos como meio de incentivo para a conservação e a preservação da natureza é exortada. Neste capítulo, foca-se no instrumento econômico: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Ecológicos (ICMS Ecológico). Por conseguinte, o objeto específico é explorar o repasse desse tributo, do município para os Projetos de Assentamentos (PA), no âmbito da Superintendência Regional do estado do Paraná. Em outras palavras, analisa-se a relação do Incra com os instrumentos econômicos da tributação ambiental.

O Incra é uma autarquia federal, cuja missão prioritária é executar a Reforma Agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. O órgão foi criado pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970.

Atualmente, o Incra está presente em todo o território nacional por meio de 30 superintendências regionais, que são órgãos descentralizados responsáveis pela coordenação e execução das ações de planejamento, programação, orçamento, informática e modernização administrativa, com vistas a executar a Reforma Agrária.

A Reforma Agrária, de forma bastante simplista, é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento da produção (Brasil, 1964). Sabe-se que o tema da Reforma Agrária tem sido debatido desde a era do Império Romano até os dias atuais e que é bastante controverso e caro.

A área agrária e a Reforma Agrária estão intimamente ligadas ao meio ambiente e às políticas ambientais. A legislação ambiental brasileira objetiva proteger o meio ambiente e minimizar os impactos negativos provenientes da ação humana, tendo em vista a riquíssima biodiversidade presente no território brasileiro, onde estão inseridos os PAs da Reforma Agrária, além de definir normas, infrações e punições relacionadas à degradação ambiental — cujo cumprimento envolve tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas.

Com base nas diretrizes prescritas no Regimento Interno, por meio da Portaria nº 531/2020, o Incra deve realizar, em consonância com a legislação ambiental, a regularização ambiental em PAs e o

monitoramento da utilização dos recursos naturais. Para cumprir tais desafios, o Incra busca implementar os instrumentos econômicos em parceria com os municípios que abrigam PAs. Para que haja resultados satisfatórios, o repasse das verbas provenientes do ICMS Ecológico para os projetos da Reforma Agrária deve ser concretizado. Mas, constata-se que, por vezes, isso não ocorre, e os motivos são diversos.

2 JUSTIFICATIVA

O ICMS Ecológico é apresentado como uma ferramenta do poder público estadual brasileiro e visa contribuir para a adoção de boas práticas ambientais pela municipalidade. A distribuição dos recursos financeiros, arrecadados pelo ICMS estadual para os municípios, é feita por intermédio do uso de diferentes indicadores ambientais urbanos ou rurais, tais como tamanho e importância do município, grau de investimento na área, manancial de captação, entre outros fatores.

Os municípios que recebem o ICMS Ecológico devem destinar o recurso para os programas e ações que estimulem as boas práticas ambientais. Contudo, a municipalidade encontra várias dificuldades de cunho administrativo-público. A gestão desse recurso é importante para manter a essência de incentivo à conservação do meio ambiente desse instrumento econômico. Vale lembrar que esse esforço vai ao encontro do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por conseguinte, a proposta deste capítulo é analisar o papel do Incra no repasse do ICMS Ecológico pela municipalidade aos Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária que possuem Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) de interesse público.

O Incra, ao criar uma unidade de conservação — a modalidade RPPN em um dos PAs —, contribui positivamente para tal indicador do município ao qual pertence. Contudo, a conservação de uma unidade é bastante onerosa, e a responsabilidade de mantê-la e conservá-la recai sobre o possuidor da dominialidade da propriedade, neste caso, o Incra, que, por sua vez, repassa a gestão aos beneficiários do PA por meio de Contrato de Concessão de Uso (CCU), cabendo ao Incra monitorar e fiscalizar.

O processo de implementação do instrumento econômico — ICMS Ecológico — encontra dificuldade no âmbito dessa superintendência: a complexidade na criação da RPPN e os obstáculos no fluxo de repasse da quantia recebida por parte da municipalidade. Essas dificuldades causam desajustes na justiça tributária, pois o esforço pela conservação não é recompensado — desviando-se, assim, a

finalidade do instrumento econômico, que é preservar o meio ambiente por meio de incentivo econômico.

Como contributo teórico, julga-se, por um lado, que o trabalho aqui proposto possa acrescentar conhecimento na área estudada, na medida em que se levantam dados para discussão do objeto de investigação (demonstrando suas dimensões dentro do tema), tendo em conta a experiência empírica do Incra-PR nos municípios de Santa Cruz de Monte Castelo-PR e Peabiru-PR.

Como contributo prático, o estudo busca fornecer um conjunto de fatores e entendimentos pautados no processo de implementação do instrumento econômico, ICMS Ecológico, e na criação da RPPN. Busca-se, também, contribuir como material de embasamento para futuros guias de boas práticas ambientais e/ou como ferramenta de apoio para os governantes municipais.

Para o Incra, a política tributária do ICMS Ecológico possui um grande potencial para se tornar uma ferramenta valiosa na concretização do papel desse instituto — que é o de realizar a Reforma Agrária de forma democrática, visando o desenvolvimento rural. Fixar o homem no campo é um dos desafios enfrentados pelo Instituto, sendo assim, esse instrumento econômico possui grandes potencialidades para se tornar um dos pilares de fixação dos beneficiários nos PAs da Reforma Agrária.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL

Segundo Almeida (1997), em relação aos instrumentos utilizados para a consecução das políticas ambientais no Brasil, ainda que incipiente, tal debate tem se intensificado ao longo dos últimos anos, abrindo, assim, espaço para uma interação entre ecologia e economia. As políticas públicas ambientais vêm à tona principalmente por meio de duas categorias de instrumentos: comando e controle (ou regulação direta) e instrumentos econômicos (ou de mercado).

A utilização de instrumentos econômicos tem se intensificado, pois, segundo Almeida (1997), o Princípio do Poluidor Pagador (PPP) é de onde se parte para o raciocínio de que a vida em comunidade gera, invariavelmente, externalidades, nas quais, o instrumento econômico se constitui como meio de internalização dessas externalidades, estabelecendo um mecanismo de absorção dos custos ambientais pelas próprias atividades produtivas.

Sousa (2002) explica que, no tocante ao conceito de externalidade, trata-se de falhas de mercado caracterizadas por situações em que o consumo e/ou a produção de um bem afetam consumidores e produtores de outros mercados, sem que esses impactos sejam considerados no preço de mercado do próprio bem, o que pode resultar em externalidades positivas, quando trazem benefícios, ou negativas, quando implicam custos.

Os instrumentos de comando e controle são denominados mecanismos de regulação direta, nos quais uma imposição de modificações no comportamento dos agentes poluidores é aplicada sob forma de sanções em caso de descumprimento. Dessa maneira, esses mecanismos demandam, portanto, a necessidade de elevada fiscalização, a qual gera custos maiores de implementação.

Enquanto os instrumentos econômicos são aqueles que afetam “[...] o cálculo de custos e benefícios do agente poluidor, influenciando suas decisões, no sentido de produzir uma melhoria na qualidade ambiental” (Almeida, 1997, p. 4). Aborda-se, nesses mecanismos, o atrelamento a componentes monetários que atuam via preço (pelo uso ou abuso do meio ambiente), e não via quantidade (no sentido de internalizar as externalidades), nas palavras de Motta, Ruitenbeek e Huber (1996). Comparando-se com os instrumentos de comando e controle, tais instrumentos econômicos possuem como um diferencial relevante a flexibilidade permitida ao poluidor, já que este é livre para responder aos estímulos econômicos, o que o faz por incentivos (Almeida, 1997).

O desenvolvimento econômico em consonância com a conservação e preservação ambiental tem ganhado enfoque sobre as alterações em vigor no âmbito das políticas públicas ambientais. É necessário utilizar os instrumentos da política ambiental para induzir agentes econômicos a adotarem medidas criativas, menos impactantes ambientalmente. Tais políticas, que são viabilizadas por instrumentos específicos, podem ter origem em métodos de comando e controle, os chamados mecanismos de regulação direta, ou em instrumentos econômicos, conhecidos por políticas de incentivos.

3.2 TRIBUTOS

Antes de adentrarmos especificamente no cumprimento do ICMS Ecológico, é válido ressaltar o conceito dos tributos na regulação da economia brasileira. O Sistema Constitucional Tributário é estabelecido pela Constituição Federal Brasileira, por meio do qual o Estado recebe a permissão para instituir tributos, inicialmente com finalidades

meramente arrecadatórias, ou seja, apenas a fim de custear a máquina pública. Isso é o que se denomina de função fiscal dos tributos.

A definição de tributo nos é apresentada pelo próprio Código Tributário Nacional, que em seu Art. 3º, versa que: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída por lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (Brasil, 1966).

Contudo, a tributação vai além de uma simples arrecadação e consequente custeio das despesas estatais, posto que adquire uma função extrafiscal de regulação e intervenção no domínio econômico, de maneira a assegurar os direitos e garantias fundamentais. Portanto, “[...] a tributação poderá ser utilizada como instrumento de regulação, incentivando ou até mesmo desestimulando o exercício de alguma atividade prejudicial à sociedade ou até mesmo o consumo de produtos” (Reis, 2011, p. 33).

3.3 ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um imposto estadual sobre o valor adicionado de bens e serviços, constituindo uma obrigação pecuniária prevista no Art. 155, II, da Constituição Federal de 1988, cuja competência de arrecadação e fiscalização é dos estados e do Distrito Federal (Brasil, [2016]) — sendo tal tributo o mais representativo na arrecadação tributária dos estados-membros.

Neste contexto, ao considerar a função extrafiscal dos tributos, pode-se atribuir a eles a finalidade de proteção ambiental, de modo a garantir o meio ambiente equilibrado e sua sustentabilidade no presente e no futuro. Surge, assim, o conceito de Tributação Ambiental.

A Tributação Ambiental — quanto aos seus conceitos, aplicabilidade e finalidade — está diretamente ligada à ideia de desenvolvimento econômico, à globalização e, principalmente, ao cumprimento constitucional de propiciar à presente e às futuras gerações um meio ambiente equilibrado e sustentável (Reis, 2011).

A Constituição Federal Brasileira determina a transferência de 25% do ICMS para os governos locais, e os governos são livres para decidir os critérios para distribuir um quarto desse valor.

Os critérios, ou também chamados de indicadores, normalmente eram baseados no tamanho da população, na área do município e na produção primária local. O estado do Paraná, em 1991, passou a utilizar critérios ecológicos para distribuir parte desses recursos. A motivação para essa experiência inovadora e pioneira foi a reivindicação dos

municípios que se sentiam lesados e injustiçados economicamente pela restrição do uso do solo: por serem mananciais de abastecimento para municípios vizinhos ou por integrarem Unidades de Conservação.

Dessa forma, o poder público estadual percebeu a necessidade de reformular os critérios de distribuição do ICMS, favorecendo esses municípios com recursos adicionais, dando origem ao chamado ICMS Ecológico — tema tratado no próximo tópico.

3.4 ICMS ECOLÓGICO

Segundo Loureiro (2002), denomina-se ICMS Ecológico qualquer critério, ou critérios, relacionados à busca de solução para problemas ambientais. Tais critérios são utilizados para a determinação do “quanto” cada município deverá receber na repartição dos recursos financeiros arrecadados por meio do ICMS.

Portanto, o ICMS Ecológico consagra-se como um instrumento econômico criado e adotado pela maioria dos estados Brasileiros para compensar os municípios com restrição de uso do solo em suas jurisdições, devido às áreas protegidas ou a outros serviços ecológicos, como as bacias hidrográficas. Embora o principal fator motivador para a introdução do ICMS Ecológico tenha sido a necessidade de compensar os municípios sujeitos a restrições, foi previsto que atuasse também como um incentivo para o aumento das áreas protegidas ou para a melhoria da gestão das áreas protegidas existentes. Assim, o ICMS Ecológico tem dois objetivos principais: compensar as restrições de uso do solo e proporcionar um incentivo à proteção (Grieg-Gran, 2000).

O ICMS Ecológico envolve uma política pública ambiental que promove transferências diretas de recursos financeiros para municípios cuja arrecadação do tributo é reduzida, justamente por conta da existência de áreas de reserva de florestas nativas e reservas ambientais preservadas, como as áreas de proteção ambiental.

Apesar de o ICMS Ecológico ter nascido sob a égide da compensação, sua característica mais importante é constituir-se em um mecanismo de incentivo à conservação ambiental, representando uma promissora alternativa na composição dos instrumentos de política pública para a conservação ambiental no Brasil (Loureiro, 2002).

3.5. CARACTERÍSTICAS DO ICMS ECOLÓGICO

O ICMS é um tributo de competência estadual, o qual aplica alíquotas definidas em lei sobre o valor das mercadorias e de determinados

serviços, a fim de captar recursos para o custeamento das atividades estatais.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2016]), em seu Art. 158, determina a arrecadação do ICMS com as seguintes características:

- a) 75%, no mínimo, sejam destinados ao estado para sua manutenção e investimentos;
- b) 25% sejam distribuídos entre os municípios. Transformando-se esses 25% que são distribuídos aos municípios em 100%, tem-se: 75%, no mínimo, devem ser distribuídos de acordo com um índice denominado VAF (Valor Adicionado Fiscal). De maneira simplificada, o VAF corresponde, para cada município, à média do valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; 25% devem ser distribuídos de acordo com critérios fixados por lei estadual.

Dentro desses últimos 25% distribuídos aos municípios, que na verdade correspondem a 6,25% do total arrecadado pelo Estado, existe, portanto, lugar para a discricionariedade do estado-membro quanto à forma como deseja usar o recurso em sua instituição. É justamente aqui que entra a possibilidade de instituição do critério ecológico como método de transferência de recursos dos estados para os municípios.

Assim, “[...] aqueles municípios que se encontram em desvantagem a título de arrecadação, [...] conjecturam uma possibilidade real de terem melhoras expressivas de entradas de recursos financeiros” (Reis, 2011, p. 80). Os critérios para a distribuição dos recursos acima aludidos são estabelecidos nas legislações estaduais, cabendo, portanto, a cada unidade federativa a determinação de suas prioridades em relação à proteção ambiental. No caso paranaense, por exemplo, quanto aos critérios ambientais, há de se destacar dois: a conservação da biodiversidade e a dos mananciais de abastecimento para municípios vizinhos.

O ICMS Ecológico, em conformidade com o disposto na Constituição, tem o condão de corrigir as distorções na repartição dos tributos arrecadados, fazendo com que os municípios que possuem grande parte de seu território tomada por florestas obtenham uma maior parcela da distribuição do ICMS, a partir da conservação do meio ambiente equilibrado. Configura-se, portanto, um mecanismo de compensação, partindo-se do conceito de que existe um repasse para aqueles municípios que, por terem maiores áreas de reservas e florestas nativas,

acabam por ter menor atividade econômica e, consequentemente, menor arrecadação de ICMS (Takenaka; Lepre; Hugaro, 2016).

4 METODOLOGIA

No processo de assimilação e compreensão da realidade, estão incluídas concepções teóricas aliadas a técnicas definidas pelo pesquisador para alcançar respostas ao objeto de estudo proposto. O recorte temporal para esta pesquisa inicia-se em 2014, ano de início dos trâmites burocráticos para a criação das RPPNs nos municípios paranaenses de Santa Cruz de Monte Castelo e Peabiru.

A metodologia a ser empregada é determinada pela pesquisa-ação, em que há a participação planejada do pesquisador no problema a ser investigado:

A pesquisa-ação é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo (Thiollent, 2000, p. 16).

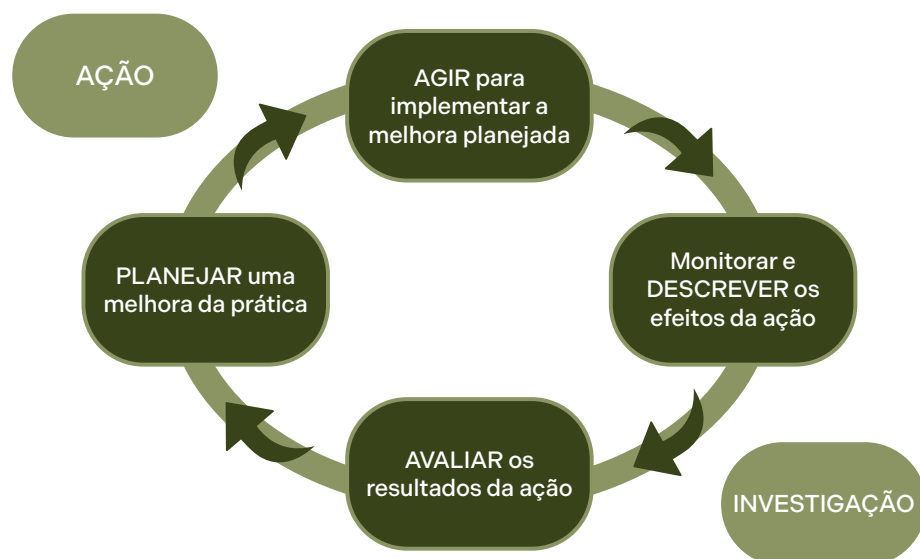
Os estudiosos afirmam que, para conduzir a pesquisa-ação, é preciso ter objetivos bem definidos, pois ela busca alcançá-los e que, portanto, deve se tornar um processo de aprendizagem para todos os participantes.

É importante que se reconheça a pesquisa-ação como um dos inúmeros tipos de investigação-ação, que é um termo genérico para qualquer processo que siga um ciclo no qual se aprimora a prática pela oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela. Planeja-se, implementa-se, descreve-se e avalia-se uma mudança para a melhora de sua prática, aprendendo mais, no correr do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação (Tripp, 2005, p. 445-446).

Ou seja, aliando os conceitos de pesquisa-ação à gestão por processos, a prática consiste em investigar, diagnosticar, mapear, planejar, implantar, monitorar e acompanhar o andamento deste ciclo e, assim, continuamente avaliar onde é necessário implantar melhorias.

De acordo com o autor, ainda, a pesquisa-ação pode ser ilustrada de acordo com a Figura 1.

Figura 1 – REPRESENTAÇÃO EM QUATRO FASES DO CICLO BÁSICO



Fonte: Adaptado de Tripp (2005).

A partir da análise dos procedimentos internos adotados para a criação de uma RPPN, que se inicia com a manifestação dos beneficiários do projeto de assentamento ou do próprio município, foi possível identificar os gargalos desse processo de criação.

Explorou-se o conceito de RPPN, suas implicações quanto às responsabilidades, bem como quais instituições são envolvidas em tal processo e quais peças técnicas são exigidas.

A legislação pertinente a este trabalho também foi analisada, tais como normas internas do Incra, legislação tributária estadual e normas do Instituto Ambiental do Paraná, buscando-se melhor entendimento – objetivando trazer soluções para a administração pública.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os PAs no Paraná, por terem deveres rígidos quanto às exigências ambientais e seguirem as diretrizes da política ambiental do Incra, contribuem significativamente para a conservação e a proteção ambiental no estado do Paraná.

Contudo, o Incra enfrenta dificuldades burocráticas quanto à admissibilidade da transformação de Reservas Legais dos PAs em Unidades de Conservação, na forma de RPPN.

Uma iniciativa do Incra, em 2015, realizou “requerimentos-piloto” de criação de RPPN nos municípios de Santa Cruz de Monte Castelo-PR e Peabiru-PR, nos quais, segundo a estimativa inicial dada pela Secretaria de Estado da Fazenda do estado do Paraná, essas municipalidades poderiam auferir, cada uma, mais de R\$ 1 milhão com o chamado ICMS Ecológico, no exercício fiscal de 2016.

Com isso, preparou-se um pacote para que todos os municípios que abrigam PAs, com remanescentes florestais e mananciais com potencial para receber o ICMS Ecológico, pudessem apresentar requerimentos documentados.

E quanto à distribuição do recurso recebido, procura-se construir um Termo de Ajustamento de Conduta entre as prefeituras que abrigam os assentamentos e o Incra, para que o repasse contribua diretamente para quem realmente trabalha na conservação da RPPN.

5.1 REFORMA AGRÁRIA, AMBIENTAL E TRIBUTÁRIA

A partir de março de 2020, o Incra aprovou novo Regimento Interno por meio da Portaria nº 531, reestruturando suas divisões de trabalho para se readequar à nova conjuntura de diretrizes políticas. Contudo, manteve a essência do antigo regimento, no que diz respeito ao Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais. A título de recapitulação, reproduz-se abaixo o Art. 86 da Portaria nº 338, de 9 de março de 2018, no qual se observam as diretrizes e o escopo de trabalho (Incra, 2018):

À Divisão de Recursos Naturais (DTM-2) compete:

- I - subsidiar a proposição de atos normativos que visem a orientação e implementação das ações de monitoramento da utilização dos recursos naturais nos assentamentos de reforma agrária;
- II - acompanhar, sistematizar e avaliar as informações referentes a utilização dos recursos naturais nos assentamentos de reforma agrária;
- III - instrumentalizar tecnicamente as Superintendências Regionais para a implantação de ações de monitoramento da utilização dos recursos naturais nos assentamentos de reforma agrária;
- IV - realizar estudos e análises que subsidiem o planejamento das ações de ordenamento da estrutura fundiária, obtenção de terras, implantação de assentamentos e sua gestão ambiental;
- V - avaliar, através de indicadores, a qualidade ambiental dos assentamentos de reforma agrária;
- VI - propor critérios e metodologia visando o controle, uso, manutenção, segurança, atualização e disseminação de dados para o sistema

de informação, de modo a garantir que sejam contempladas as diretrizes e os procedimentos previstos nos atos normativos de sua competência; e VII - outras atividades compatíveis com suas atribuições.

Cabe a cada Regional cumprir seu papel de gestor ambiental, sendo a criação da RPPN uma das suas responsabilidades. Uma RPPN, segundo a Lei nº 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), define-se como: “[...] uma unidade de conservação (UC) de domínio privado, gravada com perpetuidade na matrícula do imóvel, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. A criação desta UC não afeta a titularidade do imóvel” (Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade, 2020).

Ao criar uma RPPN nos PAs do Incra, estreita-se o vínculo com o município ao qual pertence o assentamento, bem como o compromisso de conservação e preservação dos recursos naturais, pois essa iniciativa atende, simultaneamente, às demandas por preservação ambiental, transição para a agroecologia e desenvolvimento da Reforma Agrária – bem como à justiça tributária para os municípios, com a arrecadação de ICMS Ecológico.

É importante lembrar que, ao decidir criar uma RPPN, o proprietário, nesse caso o Incra, assume o compromisso com a conservação da natureza.

A criação da RPPN garante o recebimento de ICMS Ecológico, que consiste em uma compensação financeira aos municípios que possuem unidades de conservação em seu território, sejam elas municipais, estaduais, federais, de domínio público ou privado.

5.2 PROCEDIMENTOS INTERNOS PARA A CRIAÇÃO DE UMA RPPN E REPASSE DO ICMS ECOLÓGICO

Os procedimentos adotados seguem orientações baseadas em materiais técnicos internos do Incra, elaborados para uso institucional, os quais não possuem correspondência direta com Instruções Normativas oficiais.

Para o reconhecimento formal e o registro de uma RPPN, o proprietário deve requerer ao Instituto Água e Terra (IAT) uma Vistoria Técnica Investigatória, com a finalidade de avaliar a viabilidade técnica e legal da nova unidade de conservação.

O reconhecimento da RPPN em áreas naturais de PAs da Reforma Agrária é requerido pelo Incra-PR, na condição de proprietário dessas áreas, sendo tal atribuição exercida por meio do Serviço do Meio Ambiente e

Recursos Naturais, lotado, até o lançamento desta obra, na Divisão de Consolidação e Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos.

O Incra-PR busca a parceria com os municípios onde estão localizadas essas áreas para, em conjunto com as comunidades de camponeses assentados, empreender as tarefas necessárias ao reconhecimento das RPPN e ao repasse de ICMS Ecológico.

Assim, para que uma Prefeitura Municipal passe a arrecadar ICMS Ecológico decorrente de uma RPPN em áreas de Reforma Agrária, a partir de um determinado ano, o requerimento para reconhecimento dessa RPPN deve estar protocolado nos Escritórios Regionais do IAT pelo menos até 30 de abril do ano anterior.

Como há documentos a serem juntados ou produzidos, bem como reuniões a serem realizadas com as comunidades assentadas, a fim de que decidam se aceitam e se se comprometem com a criação da unidade de conservação, o Incra-PR se dispõe a apresentar aos interessados estratégias de trabalho, por meio de seu Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais.

5.3 EXIGÊNCIAS

Para requerer a transformação de áreas naturais dos PAs de Reforma Agrária, o Incra-PR busca realizar parcerias com os assentados e com os municípios. O comprometimento dos beneficiários refere-se à conservação e à proteção da RPPN a ser implantada. Quanto à municipalidade, o compromisso está relacionado à aplicação do ICMS Ecológico arrecadado na unidade de conservação, bem como no desenvolvimento do PA e de seu entorno.

A instrução de pedido para o reconhecimento de RPPN em PAs oficiais deve ser complementada com comprovantes da anuência do Incra ou do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Estado do Paraná (ITCG), bem como da concordância coletiva ou individual dos assentados.

5.4 PROCEDIMENTOS PARA CADASTRAMENTO JUNTO AO INSTITUTO ÁGUA E TERRA

Conforme procedimentos estabelecidos pelo Incra, em conjunto com o Instituto Água e Terra (IAT, antigo Instituto Ambiental do Paraná – IAP), o proprietário/Incra deverá requerer a Vistoria Técnica Investigatória junto ao IAT da seguinte forma, conforme materiais técnicos internos do Incra (Incra, 2019):

Preencher o Formulário Requerimento de Serviço Técnico, que deverá ser acompanhado dos seguintes documentos:

- a) Cópia da matrícula do imóvel, emitida pelo Serviço de Registro de Imóveis competente, como comprovação da dominialidade, contendo averbação da Reserva Legal, acompanhada de certidão negativa de ônus reais, emitidas no prazo máximo de 90 (noventa) dias anteriores à data do protocolo do requerimento;
- b) Comprovante válido de anuência do credor, se houver gravame de ônus real sobre o imóvel;
- c) Cópia dos documentos do proprietário do imóvel (cédula de identidade e CPF pessoal e do cônjuge, no caso de pessoa física) ou documentos institucionais (atos constitutivos atualizados, CNPJ, além dos documentos pessoais do responsável legal ou dos sócios gerentes, se pessoa jurídica) e, quando for o caso, procuração;
- d) Comprovante de quitação de ITR ou IPTU, conforme se tratar de imóvel rural ou urbano;
- e) Mapa georreferenciado do imóvel e da área proposta para RPPN, em meio impresso e digital, incluindo a delimitação da Reserva Legal, com os respectivos memoriais descritivos, elaborados por profissional legalmente habilitado, com Anotação de Responsabilidade Técnica – ART;
- f) Plantas de situação, indicando os limites, os confrontantes, a área proposta para o reconhecimento e a localização da propriedade no município e região, dados que podem constar no mapa referido no inciso V;
- g) Justificativa técnica (veja que dados devem constar na justificativa técnica);
- h) Outros registros documentais e fotográficos, sempre que possível.

Nos imóveis onde não houver sido averbada anteriormente a Reserva Legal, o IAT providenciará a emissão de um único termo de compromisso para ambos os gravames, a Reserva Legal e a RPPN.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grande crise ambiental planetária que vivemos hoje, provocada pelo exaustivo uso dos recursos naturais, clama por políticas públicas ambientais e exige novos modelos de desenvolvimento rural. O cami-

nho é a utilização de conceitos inovadores visando à preservação e à conservação do meio ambiente. Assim, são necessárias inovações nas ferramentas do poder público. Também, políticas públicas ambientais que façam uso de instrumentos econômicos de incentivo para a preservação e manutenção do meio ambiente, e que não façam valer somente princípios de comando e controle, são abordagens factíveis e tomam destaque no cenário mundial.

É nessa conjuntura que o ICMS Ecológico surge como uma das formas de viabilizar a compensação financeira aos municípios que possuem unidades de conservação. A efetivação de ferramentas que potencializam a manutenção dos ambientes naturais, por meio da compensação por seus serviços oferecidos, é uma necessidade mundial. O ICMS Ecológico é apresentado como uma ferramenta do poder público estadual brasileiro para incentivar a adoção de boas práticas ambientais pelos municípios.

A RPPN é uma categoria de unidade de conservação entre as 12 citadas na Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Brasil, 2000). A principal missão dessa unidade de conservação é a preservação da biodiversidade de forma perpétua, estabelecendo-se, assim, uma relação permanente entre sociedade civil e interesses públicos.

As unidades de conservação, como a RPPN, são consideradas critérios para o cálculo dos índices para o repasse dos recursos do ICMS Ecológico aos municípios. O Incra, ao criá-las, melhora tal indicador, aumentando a fatia de participação do município no repasse do imposto.

Ainda há de se reconhecer, também, a importância da Reforma Agrária, já nos moldes em que se desenvolve, até pelo mero povoamento do meio rural, que muitos prefeitos municipais ainda veem apenas como encargos decorrentes da implantação de PAs nos municípios que administram, como, por exemplo, a manutenção de estradas rurais ligando cada um dos novos lotes rurais implantados nos territórios reformados.

É relevante relatar os custos e obrigações burocráticos com os quais o criador da RPPN arca no ato de sua criação e na sua manutenção, sendo eles: a) custos cartoriais; b) apresentação do plano de manejo, que possui custo elevadíssimo; c) custo de gestão e manejo; e d) eventuais multas por infrações ambientais, pois cabe ao criador a manutenção dos atributos ambientais.

O Incra-PR soma esforços no sentido de reivindicar uma distribuição justa e correta do ICMS Ecológico por parte da municipalidade. Contudo, os critérios de distribuição dessa Política Tributária Estadual

encontram somente prescrições legais desde a arrecadação pelo estado até a distribuição ao município. Em outras palavras, o município encontra-se “livre” de prescrições legais para a destinação do recurso que provêm do ICMS Ecológico.

O presente capítulo permitiu visualizar um panorama da dificuldade no repasse da administração pública local para projetos de boas práticas ambientais – que realmente cumprem a função de conservação e proteção dos serviços ecossistêmicos providos pelos recursos naturais.

O Incra é uma ponte importante entre a entidade municipal e o PA dessa municipalidade, tanto na implementação do ICMS Ecológico quanto na criação da RPPN. Ao criar esse elo, favorece-se o desenvolvimento e implementação da política ambiental, de modo a assegurar a preservação e a conservação da natureza.

É relevante o papel do Incra, também, no sentido de questionar o processo do fluxo de distribuição por parte da municipalidade e do montante arrecadado ao fazer uso do instrumento econômico ICMS Ecológico, pois isso contribui para a melhoria dessa política pública importante para o desenvolvimento ambiental, local e nacional. Portanto, o estudo presente também provoca o questionamento de quais ferramentas ou mudanças de hábitos devem ser desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. O debate internacional sobre instrumentos de política ambiental e questões para o Brasil. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 2., 1997, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: [s. n.], 1997, p. 1-19.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

GRIEG-GRAN, M. **Incentivos econômicos para o desenvolvimento sustentável**: a experiência do ICMS ecológico no Brasil. Rio de Janeiro: IIED/IPAM, 2000.

INCRA. **Materiais técnicos para criação de RPPN em Projetos de Assentamento**. Curitiba: Superintendência Regional do Paraná, 2019.

INCRA. **Regimento interno do INCRA, 2018**. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/regimento_2018.pdf. Acesso em: 22 jun. 2019.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO E BIODIVERSIDADE. **Perguntas e respostas sobre RPPN**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/servicos-do-icmbio-no-gov.br/crie-sua-rppn/perguntas-e-respostas-sobre-rppn>. Acesso em: 18 dez. 2019.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. 2002. Dissertação (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

MOTTA, R. S.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe**: lições e recomendações. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

REIS, M. dos. **ICMS ecológico como instrumento de proteção ambiental**. 2011. Dissertação (Programa de Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília-SP, 2011. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/A095EBF94AC7513D8D34417014D1E1EE.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2019.

SOUSA, G. C. de. **O ICMS Ecológico como instrumento econômico de política ambiental: estudo de caso do Estado do Paraná**. 2002. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

TAKENAKA, E. M. M. LEPRE, T. R. F.; HUGARO, F. M. Pagamento por serviços ambientais: apontamentos sobre o ICMS Ecológico como instrumento de fomento a políticas públicas ambientais no Brasil. **South American Development Society Journal**, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 83-99, 2016. Disponível em: <https://www.sadsj.org/index.php/revista/article/view/52>. Acesso em: 15 set. 2025.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, 2005. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ep/article/view/27989>. Acesso em: 15 set. 2025.



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO PARANÁ: A FUNÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NA PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

CLEOMAR MARIANI
ANA PAULA MYSZCZUK

1 INTRODUÇÃO

As relações entre Estado e sociedade envolvem indivíduos com necessidades e interesses comuns, embora existam contradições muito profundas entre si nessa representação de interesses (Ferrarezi; Saravia, 2006).

Nessas relações, os elementos se unem de maneira formal ou informal para impor suas reivindicações, e o próprio governo se origina de um contrato social entre componentes de determinado grupo, que concordam com a obediência às leis e apoiam o governo com a intenção de proteger suas próprias vidas, liberdades e propriedades (Jannuzzi, 2002).

Analisar, formular e implementar políticas sociais que interfiram no desenvolvimento sustentável exige do governo, das instituições e dos agentes envolvidos a preocupação de como produzir, o que produzir e para quem produzir. É necessário que todos — governantes e sociedade — tenham clara a definição das prioridades sociais, de maneira coerente, considerando-se sempre as proporções espaciais, sociais, ambientais, culturais e econômicas (Silva, 2005).

Uma vez reconhecidos os indicadores sociais em seus limites e suas potencialidades, esse desenvolvimento passa a depender fundamentalmente de mudanças irreversíveis e contínuas (Ferrarezi; Saravia, 2006), com constante alocação de recursos do orçamento público e ampliação da responsabilidade de toda a sociedade, no sentido de participar ativamente no processo de posicionar necessidades e suprir demandas nas diversas áreas de intervenção, por meio de ações construtivas (Jannuzzi, 2002).

Entre essas necessidades e demandas, é relevante que se considere sumariamente proteger o meio ambiente, uma vez que isso repercute diretamente na vida das pessoas e terá efeitos nas gerações futuras, as quais dependerão dos recursos naturais para perpetuar a vida na Terra (Martins, 2016).

Esta realidade conduz ações do Estado no sentido de instituir tributos que se destinem a questões voltadas à proteção ambiental, bem como de estabelecer procedimentos de gerenciamento e administração da aplicação de recursos na preservação do meio ambiente (Reis, 2011).

Com fundamentação em se utilizarem os instrumentos econômicos e tributários na consecução das políticas públicas ambientais, o estado do Paraná criou, em 1991, um Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico, que consiste na destinação de parte do ICMS de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicações à elaboração de um novo modelo que assegura o desenvolvimento sustentável e

denota compromisso ambiental desse estado, pois compensa financeiramente os municípios que investem na preservação da natureza.

Com base no exposto, chega-se ao tema deste trabalho, que requer, inicialmente, uma abordagem conceitual no que se refere à formulação e à efetividade das políticas públicas, à aplicação de indicadores com vistas ao desenvolvimento sustentável e à distribuição do ICMS-Ecológico visando à manutenção da biodiversidade.

Conceituar cada um desses elementos é fundamental para que se possa estabelecer relação e compreender que existe uma inegável interdependência entre eles, uma vez que as políticas públicas envolvem ações, metas e planos que visam ao bem-estar da sociedade e ao interesse público.

Na sequência deste artigo, considera-se fundamental aprofundar a abordagem e dissertar sobre a relação de interdependência que existe entre esses assuntos, mesmo que cada um deles seja repleto de peculiaridades.

A metodologia utilizada neste trabalho foi tanto a pesquisa bibliográfica, procurando analisar os principais conceitos e teorias sobre o tema em questão, quanto a pesquisa documental, destacando que os documentos consultados sofreram, de alguma forma, alguma reelaboração para melhor abstração de seu conteúdo.

Autores como Gelinski e Seibel (2008), Souza (2006), Kraft e Furlong (2010), Silva (2005), Jannuzzi (2002), Heidemann (2009), entre outros, têm apresentado trabalhos bastante significativos nesta área, possibilitando uma importante reflexão sobre seus estudos, bem como permitindo, ora ilustrar, ora complementar a pesquisa bibliográfica.

Nisto reside, portanto, a importância desta pesquisa: na possibilidade de contribuir com os estudos sobre a função do ICMS-Ecológico, oferecendo subsídios para que outros profissionais, ligados ao desenvolvimento de programas e políticas públicas voltados à preservação ambiental, ao investimento em áreas de conservação e à manutenção da biodiversidade, obtenham mais entendimento sobre esse benefício que é concedido aos municípios para investimento em atividades sustentáveis ao meio ambiente.

Essas ações não podem acontecer de maneira fragmentada, isolada, mas sim numa visão sistêmica de colaboração e cooperação entre entes federativos e a sociedade civil, na reprodução da implantação dos instrumentos de política pública.

É necessário, ainda, observar melhor o ICMS-Ecológico e torná-lo legítimo por meio de aprimoramento de procedimentos, da elaboração de soluções ambientais e da participação social, a fim de se evitar que se

transforme apenas num ressarcimento financeiro aos municípios e desapareça em meio a tantos outros tributos cobrados da população.

Com a finalidade de se estabelecer essa relação, apresentam-se os seguintes questionamentos: Qual é a função das políticas públicas e do ICMS-Ecológico no sentido de promover o desenvolvimento dos estados e municípios paranaenses, tendo como base o suprimento das necessidades básicas com vistas à melhoria da qualidade de vida? De que forma as políticas públicas do ICMS-Ecológico têm se materializado nas realidades socioambientais do estado do Paraná?

2 INDICADORES E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão do conceito de política pública constitui um ponto de partida essencial para a análise do processo de decisão governamental e de seus impactos sociais. Mais do que simples diretrizes de ação, as políticas públicas configuram-se como instrumentos que traduzem escolhas políticas em intervenções concretas, buscando atender às demandas coletivas e promover o bem-estar social.

Nesse contexto, a formulação dessas políticas envolve um conjunto de etapas interdependentes, que abrangem desde a identificação de problemas até a definição de estratégias e a seleção de alternativas viáveis, sempre permeadas por disputas de interesses, valores e recursos.

A efetividade das decisões políticas, por sua vez, depende não apenas da coerência interna das propostas, mas também da capacidade de implementação e da aderência às necessidades reais da sociedade.

Nesse cenário, os indicadores desempenham importante papel, pois fornecem parâmetros objetivos para o acompanhamento, a avaliação e a mensuração dos resultados obtidos, contribuindo para o aprimoramento contínuo das ações públicas e para a transparência do processo decisório.

Esses aspectos relacionados à definição, formulação e efetividade das políticas públicas, bem como ao papel estratégico dos indicadores, são aprofundados a seguir.

2.1 POLÍTICA PÚBLICA

Para resolver as necessidades públicas, são necessárias ações governamentais denominadas políticas públicas, as quais são concebidas mediante um processo de “[...] formulação, implementação, acompanhamento e avaliação” (Gelinski; Seibel, 2008, p. 228).

Essas políticas públicas podem ser “[...] sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, ambiental, agrícola, agrária)” (Gelinski; Seibel, 2008, p. 228).

Souza (2006, p. 26) sintetiza o conceito de política pública como o “[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Ou seja, quando os governos democráticos manifestam suas intenções e seus programas propondo mudanças reais em determinado local, estão formulando políticas públicas (Souza, 2006).

Na visão de Kraft e Furlong (2010, p. 5, tradução nossa):

A política pública é um curso de ação governamental ou de inação em resposta a problemas públicos. Está associada a metas e meios de política aprovados formalmente, bem como aos regulamentos e práticas das agências que implementam o programa.

Ainda segundo esses autores, a política pública geralmente lida com questões complexas que envolvem conflitos sobre valores humanos fundamentais, e não somente valores sociais.

Isso porque as decisões políticas podem determinar ações com força de lei que vão prevalecer em toda uma sociedade, independentemente de suas convicções e dos valores individuais das pessoas (Kraft; Furlong, 2010).

Santos, Ribeiro e Gomes (2007, *apud* Gelinski; Seibel, 2008, p. 233) sintetizam, de forma bem objetiva, o que significa elaborar uma política pública: trata-se de “[...] definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem”.

De acordo com Frey (2000, p. 213), os problemas a serem investigados para a proposição de políticas públicas seguem três linhas de questionamentos: a primeira se refere ao sistema político do período clássico, dos teóricos Platão e Aristóteles, questionando “[...] o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade”; a segunda se refere ao questionamento político propriamente dito, relacionando o processo de decisões ao estudo minucioso das forças políticas que estarão envolvidas nessas decisões; e a terceira se refere aos resultados produzidos por determinado sistema político, ou seja, consiste em avaliar o quanto uma estratégia escolhida

contribuiu ou não para solucionar determinado problema. É nessa terceira linha de questionamento que se inserem os campos específicos das políticas públicas, que podem ser financeiros, econômicos, sociais, tecnológicos ou ambientais (Frey, 2000).

Sobre as políticas públicas ambientais, que englobam o ICMS-Ecológico – objeto deste artigo, que será abordado mais adiante –, é importante destacar que se processaram “[...] de forma lenta e gradual, iniciando sua consolidação somente no final do século XX” (Peccatiello, 2011, p. 77).

As políticas públicas ambientais se constituem, então, a partir da “[...] estruturação de um ideário protecionista no aparato jurídico-legal e institucional brasileiro”, favorecendo a criação de áreas protegidas, em razão de aspectos históricos e sociais, a exemplo do “[...] fortalecimento e aparelhamento do Estado; da participação e influência de diferentes segmentos da sociedade civil e do contexto internacional” (Peccatiello, 2011, p. 77).

Feitas essas breves considerações sobre o conceito de política pública e uma rápida contextualização do tema deste artigo, em linhas gerais, passa-se a tratar sobre como são formuladas e como se efetivam as políticas públicas.

2.2 FORMULAÇÃO E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Heidemann (2009), são necessárias pelo menos quatro etapas para estabelecer o ciclo conceitual das políticas públicas: a primeira envolve um estudo prévio dos problemas sociais, as decisões a serem tomadas para resolvê-los e a formulação da política decidida; a segunda é a implementação dessa política, ou seja, a ação, para que as decisões não se tornem apenas “boas intenções”; na terceira etapa, verifica-se se as necessidades das partes envolvidas foram cumpridas; e, por fim, avaliam-se as políticas implementadas para saber se devem continuar sendo executadas ou se precisam ser reformuladas, aperfeiçoadas ou até mesmo suspensas.

Ainda a respeito da primeira dessas etapas, ou seja, do estudo dos problemas sociais antes da tomada de decisões, Gaetani (1997 *apud* Gelinski; Seibel, 2008) complementa que a origem das prioridades que integrarão a agenda de políticas públicas de uma determinada unidade administrativa pode partir de quatro setores distintos: da sociedade civil, da esfera política, da burocracia governamental ou de setores externos, cuja atribuição é angariar fundos para esse sistema.

Nesse sentido, segundo esse mesmo autor, a sociedade civil organizada vem se destacando em relação aos demais setores, uma vez que ela tem fortalecido as organizações não governamentais para elaborar e implantar políticas públicas e, também, por operar recursos de marketing institucional (Gaetani, 1997 *apud* Gelinski; Seibel, 2008).

Em relação às decisões políticas, Souza (2006, p. 26) aponta que, depois de definidas e elaboradas, as políticas públicas se fragmentam em “[...] planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação”, exigindo, muitas vezes, aprovação de legislação específica e, uma vez implantadas, ficam sujeitas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Diante do exposto, pode-se inferir que as políticas públicas a serem implementadas devem ser bem pensadas, estudadas, planejadas e avaliadas cuidadosa e constantemente. Além dos aspectos abordados anteriormente, merecem destaque as considerações de Kraft e Furlong (2010, p. 10, tradução nossa):

A política pública não é feita a esmo. É afetada por condições sociais e econômicas, prevalecendo valores políticos e o ambiente público do momento, a estrutura do governo, e as normas culturais nacionais e locais, entre outras variáveis. Em conjunto, esse ambiente determina quais os problemas que são mais proeminentes, quais alternativas de política são levadas em consideração e quais ações são consideradas economicamente e politicamente viáveis.

No âmbito das políticas públicas ambientais no Brasil, diversas normas e regulamentações foram formuladas com o objetivo de disciplinar a questão ambiental no que diz respeito à conservação do meio ambiente, ao uso dos ecossistemas, à educação ambiental, à fauna e flora etc.

O marco inicial das ações neste sentido foi a publicação da Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 1981), que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e o outro importante marco para a conservação ambiental no Brasil foi a publicação da Lei de Crimes Ambientais nº 9.605/1998 (Brasil, 1998), que definiu sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades prejudiciais ao meio ambiente (Legislação Ambiental, c2012).

No presente capítulo, se tratará mais adiante de um dispositivo específico desenvolvido como política pública ambiental: a Lei Complementar nº 59/91, decretada no estado do Paraná, que dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o artigo 2º da Lei nº 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e Unidades de Conservação (UCs) ambiental.

Como se vê, para a efetivação das políticas públicas, seja qual for o segmento, há todo um conjunto de estudos que são realizados antes de sua formulação, os quais levam em conta os diferentes contextos e, também, elementos técnicos e teóricos que possibilitam uma melhor reflexão sobre cada demanda (Gelinski; Seibel, 2008).

Esses elementos técnicos e teóricos constituem os chamados indicadores que norteiam a formulação das políticas públicas, assunto sobre o qual se tratará a seguir.

2.3 INDICADORES

Em políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem reconhecer e mensurar aspectos relacionados a um conceito, fenômeno, problema ou aos efeitos de uma ação implementada na realidade; expressar, de modo mensurável, aspectos de uma situação social existente ou de uma intervenção governamental, de modo que possam ser observados e avaliados; e oferecer um retrato aproximado de certas dimensões da realidade social vivenciada (Sá, 2012).

De acordo com o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), “[...] os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução” (Brasil, 2012, p. 9).

Esse programa também destaca que “[...] a construção de indicadores efetivos no subsídio à tomada de decisão não pode estar descolada da realidade das políticas públicas, sendo que há uma gama de fatores que necessitam ser considerados durante sua construção e utilização” (Brasil, 2012, p. 9).

Os indicadores, portanto, são dados que possibilitam “[...] descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões” (Brasil, 2012, p. 17).

Caso o indicador não retrate efetivamente a realidade que se pretende avaliar, ou não seja levado em consideração nas diversas etapas de formulação e efetivação de programas, planos e políticas, considera-se desperdício de tempo e de recursos públicos (Brasil, 2012).

Para se definir a construção adequada de indicadores de políticas públicas, é preciso considerar um conjunto de observações importantes:

a) entender o conteúdo e a forma de operação da política, ou seja, compreender os aspectos que influenciam ou determinam a atual fase política, avaliando seus limites e possibilidades de informações;

- b) observar as necessidades dos decisores e possibilidades dos executores, ou seja, converter em indicadores as informações coletadas de modo a atender aos decisores, ampliando, ao mesmo tempo, a capacidade de o Estado cumprir seus objetivos;
- c) identificar outros interesses, isto é, entender que os mesmos indicadores podem servir tanto para o estágio de gestão da política quanto para outros órgãos dentro ou fora da Administração;
- d) mapear indicadores candidatos, ou seja, conforme o custo e as possibilidades de coleta de informações, de acordo com as decisões e a capacidade do Estado para as intervenções;
- e) realizar análise de *trade-off*, ou seja, analisar quantitativa e qualitativamente os conjuntos de indicadores e sua capacidade de dar subsídio às decisões e esclarecer informações reais em relação à implementação das políticas;
- f) buscar aproximação entre os decisores e os executores, verificando se as informações e a adoção de medidas são necessárias e justificáveis (Brasil, 2012).

Para validar os indicadores selecionados, uma série de questões devem ser consideradas, parcial ou totalmente, no que diz respeito, por exemplo, às formas de implementação de uma determinada política; às necessidades dos decisores e às possibilidades de seus executores; à relação entre os custos de implementação desses indicadores e os recursos disponíveis; enfim, sua validade, seus objetivos, dimensões e limitações (Brasil, 2012).

Essas observações e questões também podem ser utilizadas no contexto das políticas voltadas ao meio ambiente, mas cabe destacar que existem alguns princípios de base específicos dos sistemas de indicadores ambientais:

- a) comparabilidade: os indicadores devem permitir estabelecer comparações e apontar as mudanças ocorridas em termos de desempenho ambiental;
- b) equilíbrio: os indicadores ambientais devem distinguir entre áreas problemáticas (mau desempenho) e áreas com perspectivas (bom desempenho);
- c) continuidade: os indicadores devem assentar em critérios similares e em períodos ou unidades de tempo comparáveis;
 - temporalidade: os indicadores devem ser atualizados com a regularidade necessária para permitir a adoção de medidas;
 - clareza: os indicadores devem ser claros e inteligíveis (UICN; PNUMA; WWF, 1991 *apud* Sosa, 1997, p. 119).

Feitas essas considerações iniciais abordando o conceito de política pública, os aspectos relacionados à formulação e efetividade das decisões políticas, e a importância dos indicadores nesse processo, passa-se a tratar especificamente das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do estado do Paraná, ressaltando a função do ICMS-Ecológico na preservação da biodiversidade.

3 TRIBUTAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE

Nos últimos anos, as discussões sobre políticas públicas no Brasil têm se evidenciado, principalmente a partir do final dos anos 1980, em razão da reforma da Constituição de 1988, que marcou o início dos estudos sobre as novas formas de gestão do orçamento público e sobre a redemocratização do país (Gelinski; Seibel, 2008).

A fim de contextualizar a abordagem referente ao ICMS-Ecológico e aos indicadores sociais de estados brasileiros que repassam, por meio de políticas públicas, parte da receita do ICMS a determinados municípios, conforme seu grau de desenvolvimento da sustentabilidade ambiental, considera-se relevante apresentar breves considerações relativas ao próprio ICMS.

3.1 ICMS

Conforme determina o inciso II do artigo 155 da CF/88, cada um dos estados e o Distrito Federal podem instituir o imposto sobre “[...] operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior” (Brasil, 1996). Vale lembrar que esse imposto é regulamentado constitucionalmente pela Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir).

Pessoas físicas ou jurídicas precisam se inscrever no Cadastro de Contribuintes do ICMS para atuar em algum ramo de atividade e também aqueles que não são inscritos, quando importam mercadorias de outro país, devem pagar esse imposto. De acordo com a Lei Kandir (Brasil, 1996), artigo 4º, contribuinte é

[...] qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Reza o artigo 2º da Lei Complementar nº 87/1996 que o ICMS incide sobre:

- I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;
 - II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;
 - III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;
 - IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;
 - V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.
- § 1º O imposto incide também:
- I - [...] a entrada de mercadoria ou bem importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade;
 - II - [...] o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;
 - III - [...] a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente (Brasil, 1996).

Conforme Oliveira (1999), ICMS é o tributo brasileiro de maior arrecadação, embora essa concepção de imposto seja utilizada em algumas circunstâncias de maneira extrafiscal, com outros fins que vão além da captação financeira para o conjunto dos recursos financeiros públicos, que se tornam parte dos bens do Estado.

Estes fins envolvem aspectos como redistribuição de renda e da terra, defesa da indústria nacional, orientação dos investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, bem como promoção do desenvolvimento regional ou setorial.

A Constituição Federal, em seu artigo 158, inciso IV, concede aos estados estabelecer critérios, por meio de legislação específica, para o repasse de cotas de recursos do ICMS a que os municípios têm direito.

Seguindo essa premissa, surgiu o ICMS-Ecológico, por meio do qual o poder público, principalmente em nível estadual, passou a usufruir da

possibilidade de renovar seus dispositivos de políticas públicas, uma vez que, até então, os municípios se mantinham submetidos a restrições em áreas de preservação, mananciais de abastecimento, áreas inundadas, reservatórios de água, terras indígenas, áreas com resíduos sólidos, entre outros (Loureiro, 2002b).

Os estados que utilizam o ICMS-Ecológico têm conseguido promover a ampliação da área de conservação, a preservação ambiental e estimular a educação ambiental, entre outras ações referentes ao desenvolvimento sustentável. Esta será a abordagem desenvolvida com mais detalhes na sequência.

3.2 FUNÇÃO E INDICADORES DO ICMS

O ICMS-Ecológico foi criado com base em compensação financeira para os municípios para o desenvolvimento de atividades econômicas, e se transformou, ao longo do tempo, em instrumento de incentivo direto e indireto à conservação ambiental (Gonçalves; Tupiassu, 2017).

De acordo com Loureiro (2002b), o ICMS-Ecológico

[...] tinha tudo para se transformar numa ferramenta estéril, acrílica, uma espécie de 'chancelador' puro e simples para o repasse dos recursos, mas felizmente foi, e está sendo possível transformá-lo em muito mais do que isto. O ICMS-Ecológico tem representado um instrumento de compensação, mas acima de tudo 'incentivo' e em alguns casos, como 'contribuição' complementar à conservação ambiental.

De acordo com Ferreira e Sobrinho (2011), cabe ao Estado apresentar à sociedade os modelos de desenvolvimento socioambiental. O artigo 225 da Constituição Federal assim determina:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, [2016]).

Para assegurar a efetividade desse direito, a Constituição enumera as incumbências do Poder Público, que englobam diversas ações no sentido de preservar, restaurar, proteger e controlar o manejo ecológico de espécies e ecossistemas, além de disseminar a conscientização para a preservação do meio ambiente.

Com base nessa premissa, Veiga Neto (2008) afirma que parte dos recursos gerados pelo ICMS-Ecológico pode ser restituída e destinada à criação de incentivo econômico direto à restauração e preservação de

rios, mananciais, florestas, parques regionais e estaduais, entre outras áreas de conservação.

Para elaborar métodos avaliativos de desempenho das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, é necessário definir indicadores ambientais, que são instrumentos fundamentais para justa avaliação e devem ser adequados à realidade ambiental e socioeconômica de cada região.

Cada estado que adota o ICMS-Ecológico deve apresentar tabelas específicas de repasse aos municípios, com a possibilidade, inclusive, de se estabelecerem parcerias entre os gestores municipais e os gestores públicos e privados localizados nos municípios, com vista a impulsionar a gestão das UCs.

É fundamental que os indicadores sejam escolhidos no sentido de estabelecer políticas públicas adequadas às UCs reconhecidas pelos poderes públicos e atendidas por meio do ICMS-Ecológico. Conforme esclarece no site do Ministério do Meio Ambiente (Brasil, [2025?]):

O recente processo de construção dos Indicadores Ambientais Nacionais é o resultado dos esforços realizados pelo MMA e suas vinculadas para atualizar os indicadores já desenvolvidos e formatar a elaboração de novos, com o intuito de produzir informações consistentes e relacioná-las aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável-ODS. Os indicadores aqui apresentados representam de alguma maneira a dimensão ambiental dos ODS e têm como objetivo apoiar o planejamento, apontar possíveis direções para subsidiar a formulação de políticas públicas e orientar de uma forma mais transparente a priorização de recursos e ações de políticas ambientais.

De acordo com Wadih Scandar Neto, diretor de Geociências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Quando tratamos de informação ambiental, uma das questões centrais é a colaboração entre instituições. Uma das características é a diversidade das formas de obter informações primárias: direta, remota, por satélite. Existe uma diversidade de formas de obter e de cada instituto produzir suas estatísticas. Esse encontro tem o mérito de integrar os órgãos (IBGE, 2017).

Vale lembrar que é fundamental mensurar padrões ou medidas para comparações e relações que possibilitem avaliação correta e justa da capacidade e da aplicabilidade do processo produtivo para estabelecer os indicadores ambientais.

No estado do Paraná, pioneiro na adoção do ICMS-Ecológico, ocorreram intensas mobilizações para ajustar os sistemas gerenciais de logística, destinação de fundos e administração de procedimentos. Esta abordagem será desenvolvida com mais detalhamento no próximo tópico deste capítulo.

4 ICMS-ECOLÓGICO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO PARANÁ

O Paraná foi o primeiro estado brasileiro a adotar o ICMS-Ecológico, por meio da Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, da qual se apresentam os arts. 1º e 2º para efeito de contextualização (Paraná, 1991):

Súmula: Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei nº 9.491/90, aos Municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º São contemplados na presente lei, municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.

Art. 2º As unidades de conservação ambiental a que alude o art. 1º são as áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de reservas indígenas, área de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada.

Sem aumento da carga tributária, o ICMS-Ecológico se constituiu num instrumento de política pública para subsidiar municípios que abrigavam áreas protegidas dentro do território paranaense que até então não geravam impostos, nem outro tipo de retorno financeiro (Loureiro, 2002a).

Atualmente, o ICMS-Ecológico está efetivamente implantado ou em fase de implantação em 16 estados: Paraná (pioneiro), Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins (Castro; Young, 2024), com objetivo de contribuir e financiar operações destinadas à conservação e ao uso de recursos naturais com base na sustentabilidade. Na Paraíba, a lei já existe, mas está suspensa por questionamentos jurídicos sobre sua constitucionalidade (ICMS [...], 2022).

Essa implantação pioneira levou o ordenamento jurídico paranaense a tornar seu sistema legal mais detalhado, com critérios para repasse do total de 5% do ICMS arrecadado pelo Paraná sendo destinado aos municípios com base em aspectos como tamanho, importância, grau de investimento na área, manancial de captação e outros fatores.

Desse percentual, 50% vão para municípios com mananciais de abastecimento de populações de outro(s) município(s) e os outros 50% são destinados a municípios que contem com UCs, Áreas de Terras Indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Faxinais e/ou Reservas Florestais Legais (IAP, [201-?]).

No caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, será considerado o critério de maior compensação financeira, segundo a Lei Complementar nº 59/91, artigo 4º, parágrafo único (Paraná, 1991).

É importante enfatizar que as prefeituras devem acatar procedimentos administrativos específicos para iniciar o processo. É necessário, antes, registrar as UCs no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), e o nível de qualidade de conservação precisa estar de acordo com o exigido pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) (Hoppen, 2004).

O coordenador estadual do ICMS-Ecológico, Gerson Jacobs, afirma que:

O ICMS Ecológico é fator preponderante para a criação de áreas de preservações ambientais. De acordo com Jacobs, em 1991 apenas 792 mil hectares de área verde estavam incluídos na destinação do imposto. Hoje, são 1,777 milhão de hectares. 'De 2001 para cá, o aumento foi pequeno, pouco mais de 60 mil hectares, o equivalente a 4%', afirma. Além do crescimento nesses 20 anos, outro ponto positivo levantado pelo coordenador do ICMS Ecológico corresponde à adesão dos municípios. Segundo ele, não há uma meta a ser cumprida, mas o ideal era que as 399 cidades paranaenses recebessem este repasse (Antonelli, 2011).

A legislação paranaense apresenta ferramentas de incentivo aos municípios, que procuram constantemente viabilizar a qualidade da gestão de suas áreas protegidas e ampliar o nível de interesse na criação de UCs.

Associações como a de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) do estado do Paraná, por exemplo, firmaram parceria com determinados municípios, com o objetivo de utilizar parte dos recursos do ICMS-Ecológico em favor de reservas particulares.

Diante do exposto, infere-se que o ICMS-Ecológico se constitui num mecanismo de política pública que tem como premissa orientar a

formação de corredores ecológicos, o que comprova a efetividade dessa ferramenta no sentido de promover a conservação da biodiversidade e a ampliação de áreas protegidas, uma vez que esse processo se compõe de estrutura normativa planejada, com finalidade clara, e não como uma ferramenta isolada de incentivo no sistema (Conti; Irving; Antunes, 2015).

Dito isso, passa-se a detalhar, na seção seguinte, a relação que se estabelece entre os fundos públicos ambientais, o repasse do ICMS-Ecológico — uma das modalidades de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) —, o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental no estado do Paraná.

5 ICMS-ECOLÓGICO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE DO PARANÁ

No contexto paranaense, o debate sobre o papel do ICMS-Ecológico ganha relevância quando associado a conceitos como Fundos Públicos Ambientais e PSA, instrumentos que ampliam as possibilidades de financiamento da conservação e valorizam os benefícios gerados pelos ecossistemas.

A análise comparativa de dados acerca da aplicação e dos resultados dessa política evidencia não apenas avanços na conservação ambiental, mas também desafios relacionados à equidade na distribuição de recursos, à efetividade das medidas adotadas e à integração com outras estratégias de sustentabilidade.

Esse panorama, apresentado a seguir, permite compreender a eficácia do modelo paranaense e suas contribuições à agenda ambiental brasileira.

5.1 FUNDOS PÚBLICOS AMBIENTAIS & PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)

Já faz parte do senso comum o conceito de desenvolvimento sustentável elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983 pela Organização das Nações Unidas (ONU): trata-se do desenvolvimento econômico, social, científico e cultural das sociedades, garantindo mais saúde, conforto e conhecimento, e suprimindo as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das gerações futuras.

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como se viu anteriormente, a questão ambiental voltada ao desenvolvimento sustentável previsto pela ONU recebeu destaque em capítulo

próprio — o meio ambiente foi alçado à condição de bem público, devendo ser defendido e preservado tanto pelo poder público quanto pela coletividade.

Por sua vez, no âmbito dos estados e municípios, em razão da preocupação em desenvolver políticas públicas capazes de garantir a efetivação do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, destaca-se a figura dos Fundos Ambientais estaduais e municipais, responsáveis por catalisar recursos de fontes diversas e destiná-los a ações e projetos em prol da defesa do meio ambiente.

De acordo com Leme (2008, p. 40), os Fundos Ambientais previstos na Constituição Federal (artigo 165, §5º, inc. I) devem ser utilizados “[...] especificamente para o cumprimento de suas finalidades expressas em lei”.

No estado do Paraná, especificamente, trata-se da Lei nº 12.945/2000, que instituiu o Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) — administrado pelo IAP e fiscalizado pelo Tribunal de Contas estadual —, definindo suas finalidades, origens dos recursos, sua administração, aplicações dos recursos, e outras providências.

Cabe ao IAP, portanto, o repasse do ICMS-Ecológico aos municípios, que consiste na remuneração ao proprietário rural a título de pagamento por serviços ambientais no âmbito do Estado do Paraná, concedendo incentivo econômico pela conservação da biodiversidade e às unidades de conservação (Meta 1212 do FEMA).

Dentro desse contexto, apresenta-se a seguir os resultados de um breve estudo comparativo, demonstrando como o repasse do ICMS-Ecológico se efetiva na prática.

5.2 ESTUDO COMPARATIVO DE DADOS

A título ilustrativo, com o objetivo de evidenciar que o percentual destinado à proteção ambiental ainda é muito reduzido em relação à receita geral dos municípios, demonstra-se a seguir um exemplo comparativo entre o município de Curitiba e o município de Guaraqueçaba, também localizado no estado do Paraná e identificado como o que mais recebe recursos do ICMS-Ecológico.

Na Tabela 1, a seguir, são apresentadas as receitas globais desses municípios nos anos de 2016, 2017 e 2018, bem como suas respectivas Despesas Líquidas — relacionadas aos gastos com a gestão ambiental dos municípios em questão, os valores de ICMS-Ecológico repassados pelo estado a esses municípios, e os percentuais de ICMS-Ecológico em relação às Receitas (% I-E/R) e às Despesas (% I-E/D) desses municípios.

Tabela 1 – COMPARAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CURITIBA E GUARAQUEÇABA

PREFEITURAS	RECEITA R\$	DESPESAS LÍQUIDAS R\$	ICMS-ECO R\$	% I-E / R	% I-E / D
Curitiba 2016	6.871.968.213,06	9.197.919,13	3.154.470,42	0,05%	291,58%
Curitiba 2017	7.192.562.926,21	8.974.505,15	3.411.938,24	0,05%	263,03%
Curitiba 2018	7.033.362.065,59	8.895.611,67	3.269.667,43	0,05%	272,06%
Guaraqueçaba 2016	25.905.681,77	1.030.495,46	5.183.054,22	20,01%	19,88%
Guaraqueçaba 2017	26.864.328,99	961.281,16	5.366.886,55	19,98%	17,91%
Guaraqueçaba 2018	23.650.037,30	957.325,22	4.997.763,35	21,13%	19,16%

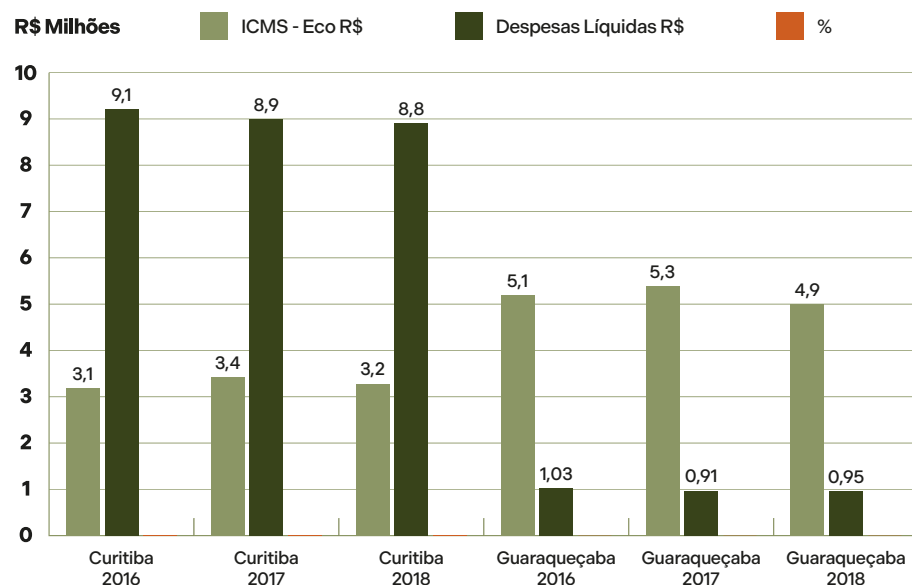
Fonte: Adaptado de Curitiba (2019) e Guaraqueçaba (2019).

Observa-se que, no município de Curitiba, nesses três anos, tanto a Receita quanto as Despesas Líquidas com gestão ambiental foram bem superiores aos valores observados no município de Guaraqueçaba, mas, em contrapartida, o município de Guaraqueçaba recebeu do ICMS-Ecológico quase o dobro do valor repassado à Curitiba.

Além disso, em Curitiba, o percentual do ICMS-Ecológico em relação à Receita se manteve na ordem de 0,05% durante esse período, mas teve uma queda em relação às Despesas Líquidas com gestão ambiental — mesmo representando um percentual alto de, em média, quase 280% dos valores aplicados —, enquanto no município de Guaraqueçaba se verifica que, em média, houve um relativo equilíbrio entre a porcentagem de ICMS-Ecológico relativo à Receita e às Despesas Líquidas com gestão ambiental.

No Gráfico 1, a seguir, é possível visualizar a comparação entre os valores de ICMS-Ecológico arrecadados pelos municípios de Curitiba e Guaraqueçaba nos anos de 2016, 2017 e 2018, e as Despesas Líquidas com gestão ambiental desses municípios, demonstrando-se ainda o percentual de quanto equivalem os valores recebidos em relação às despesas efetuadas.

Gráfico 1 – ARRECADAÇÃO DE ICMS-ECOLÓGICO E DESPESAS COM GESTÃO AMBIENTAL PARA OS MUNICÍPIOS DE CURITIBA E GUARAUQUEÇABA

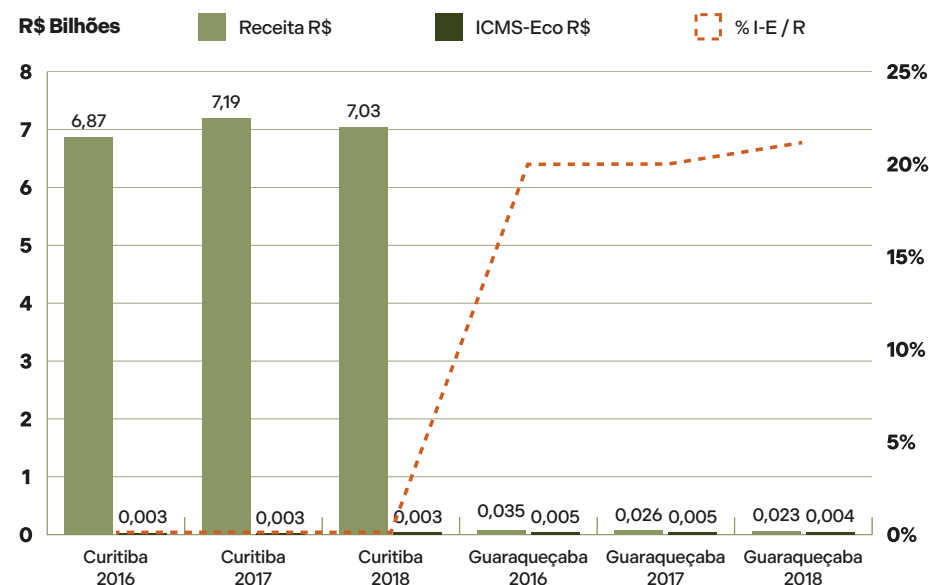


Fonte: Adaptado de IAP (2019).

Analisando-se os dados financeiros e os percentuais indicados nesse gráfico, entende-se que, em Curitiba, nesses três anos, o valor arrecadado de ICMS-Ecológico representou quase 3% das Despesas com gestão ambiental do município, enquanto em Guaraqueçaba, pelo fato de receber um valor bem superior de recursos provenientes do ICMS-Ecológico, esse percentual, em relação às Despesas do município com gestão ambiental, chegou no máximo a 0,2%.

O Gráfico 2, a seguir, traz outra comparação: o percentual de quanto o ICMS-Ecológico representa anualmente (em 2016, 2017 e 2018) na receita global dos municípios de Curitiba e Guaraqueçaba.

Gráfico 2 – REPRESENTAÇÃO DO ICMS-ECOLÓGICO NAS RECEITAS ANUAIS DOS MUNICÍPIOS DE CURITIBA E GUARAUQUEÇABA



Fonte: Adaptado de Curitiba (2019) e Guaraqueçaba (2019).

Esse gráfico demonstra que, em Curitiba, o valor do repasse do ICMS-Ecológico pelo estado ao município foi praticamente insignificante em relação ao valor de sua receita bruta anual, e chama atenção o fato de que, mesmo assim, o valor investido em gestão ambiental sempre foi bem maior do que o recebido pelo ICMS-Ecológico, inclusive em anos anteriores.

Para Guaraqueçaba, entretanto, o valor do repasse do ICMS-Ecológico é bastante expressivo em relação à Receita global do município, representando, em média, 20% dessa receita. Convém ressaltar que quase 70% do município de Guaraqueçaba é composto por UCs e não há registro oficial público demonstrando que o valor do repasse seja parcial ou integralmente aplicado nessas UCs, tal como ocorre em Curitiba.

Cabe destacar que todos os valores repassados pelo IAP à Prefeitura Municipal de Curitiba

[...] entram numa conta geral do município, não sendo discriminados como verbas oriundas do ICMS-Ecológico, nem tampouco há uma discriminação no quadro demonstrativo de aplicação dos recursos, se efetivamente foram destinados às UCs (Mariani, 2019, p. 110-111).

Por sua vez, o exemplo comparativo entre o município de Curitiba e o município de Guaraqueçaba revela que o município menor depende muito mais dos recursos provenientes do ICMS-Ecológico do que os municípios maiores.

Essa comparação também permite observar que, apesar de o município maior receber um valor bem inferior de recursos do ICMS-Ecológico, ainda assim a sua capacidade de investir na proteção ambiental é significativamente maior. Isto significa que, para Curitiba, o repasse do ICMS-Ecológico pode não representar uma diferença tão grande, mas, no município pequeno, essa diferença se evidencia.

A título ilustrativo e, ao mesmo tempo, complementar, apresenta-se a seguir, na Tabela 2, uma comparação entre os recursos provenientes do ICMS-Ecológico por hectares (ha) em UCs das cidades de Curitiba e Guaraqueçaba nos anos de 2016, 2017 e 2018.

Tabela 2 – RECURSOS PROVENIENTES DO ICMS-ECOLÓGICO POR HECTARES EM UCS

Prefeituras	Área UCs (ha)	ICMS-Eco R\$	Receita R\$/ha	R\$/ha/mês
Curitiba 2016	n/d	3.154.470,42		
Curitiba 2017	9,61	3.411.938,24	284.328,19	29.586,70
Curitiba 2018	9,61	3.269.667,43	272.472,29	28.353,00
Guaraqueçaba 2016	191,57	5.183.054,22	431.921,19	2.254,64
Guaraqueçaba 2017	191,57	5.366.886,55	447.240,55	2.334,61
Guaraqueçaba 2018	191,57	4.997.763,35	416.480,28	2.174,04

Fonte: Adaptado de IAP (2019).

Os dados demonstram que, no ano de 2016, a prefeitura de Curitiba recebeu um repasse de R\$ 3.154.470,42 provenientes do ICMS-Ecológico,

mas, como não especificou as áreas de UCs em hectares nesse período, não foi possível identificar a receita geral por hectare nem o valor investido em cada hectare por mês.

Já no ano de 2017, a prefeitura declarou uma área de UCs de 9,61 hectares e o repasse de R\$ 3.411.938,24 do ICMS-Ecológico, ou seja, uma receita por hectare de pouco mais de R\$ 280 mil, o que, em média, resulta em quase R\$ 30 mil por hectare por mês.

Em 2018, observa-se que a área de UCs em hectares não se alterou, e houve uma pequena redução no repasse do ICMS-Ecológico, no valor total de R\$ 3.269.667,43, diminuindo também a receita por hectare para R\$ 272.472,29 e a receita mensal por hectare para R\$ 28.353,00.

Já no município de Guaraqueçaba, em 2016, foi declarada uma área de UCs com 191,57 hectares e um repasse do ICMS-Ecológico superior a R\$ 5 milhões, o que representa um valor próximo de R\$ 430 mil por hectare e uma receita de pouco mais de R\$ 2 mil por mês por hectare.

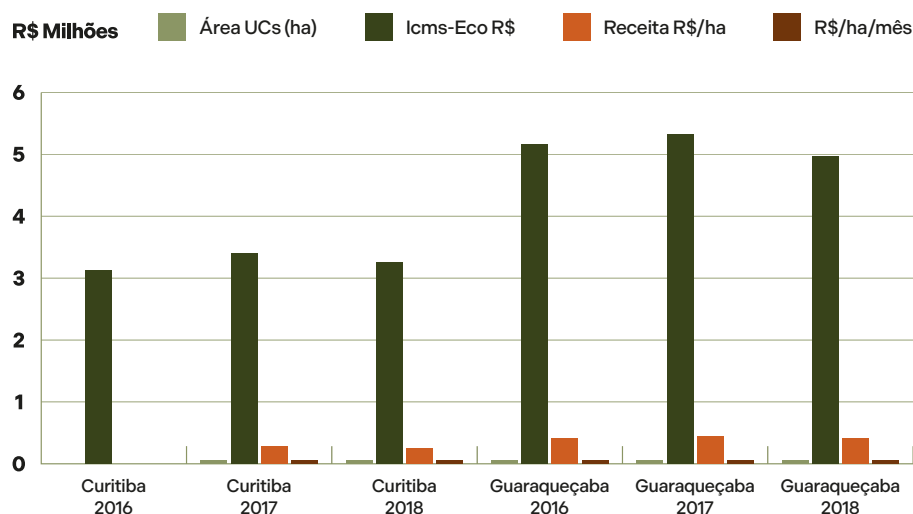
Em 2017 a área de UCs se manteve com 191,57 hectares, o repasse do ICMS-Ecológico teve um ligeiro aumento, ficando próximo de R\$ 5.500 milhões, o que significa uma receita geral por hectare de aproximadamente R\$ 500 mil e uma receita mensal por hectare de pouco mais de R\$ 2.300.

Os dados de 2018 mostram que a área de UCs manteve o número de hectares dos dois anos anteriores, mas que houve uma diminuição no valor do repasse do ICMS-Ecológico para quase R\$ 5 milhões, o que representa pouco mais de R\$ 410 mil por ano por hectare e apenas R\$ 2.174,04 por mês por hectare.

Todos esses dados não significam que os valores são efetivamente aplicados nas UCs, uma vez que as prefeituras não especificam onde os recursos são gastos.

O Gráfico 3, a seguir, mostra de outra forma essa comparação entre Curitiba e Guaraqueçaba, permitindo observar o quão evidente é a diferença de recursos do ICMS-Ecológico disponíveis mensalmente para esses municípios:

Gráfico 3 – RECURSOS DO ICMS-ECOLÓGICO DISPONÍVEIS MENSALMENTE AOS MUNICÍPIOS DE CURITIBA E GUARAQUEÇABA



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Curitiba (2019) e Guaraqueçaba (2019).

Essas informações permitem deduzir que, em função de uma série de fatores, como densidade populacional, taxa de urbanização, sede do governo do estado, nível de industrialização etc., Curitiba tem uma receita própria muito superior à de Guaraqueçaba. Logo, é natural que parte do ICMS-Ecológico de Guaraqueçaba seja destinada a outros programas orçamentários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste capítulo, apresentou-se um panorama do conceito de política pública e da importância dos indicadores para a formulação e a efetividade dessas políticas, especificamente as relacionadas ao meio ambiente, à biodiversidade e à sustentabilidade, as quais estão cada vez mais fazendo parte de discussões e estudos, bem como se tornaram temas relevantes de projetos e ações do poder público, de empresas e da sociedade.

Foi possível observar, nesta pesquisa, como se efetivam o planejamento e a execução de políticas públicas voltadas ao meio ambiente como um todo, por meio de um referencial teórico abordando a função do ICMS-Ecológico como forma de política pública para o desenvolvimento sustentável e a preservação da biodiversidade no Paraná.

Percebeu-se, com este estudo, que é fundamental que as ações públicas não aconteçam de maneira fragmentada, isolada, mas sim num sistema de colaboração e cooperação entre a comunidade e os governos municipais, simultaneamente a outras ações dessa natureza.

Para alcançar os objetivos propostos para esta pesquisa, foi necessário apresentar conceitos gerais, em que se desenvolveu, primeiramente, um texto contendo a concepção e a tipificação de políticas públicas, bem como se dissertou sobre a formulação e a efetividade das políticas públicas e a importância delas para determinar ações com força de lei, que vão prevalecer em toda uma sociedade.

Na sequência desta pesquisa, julgou-se necessário apresentar conceitos referentes a indicadores, uma vez que tais instrumentos permitem analisar a condição atual das políticas e da gestão pública, e tornam possível elaborar subsídios que permitam acompanhar a evolução desses processos com entendimento de operações da política.

A isto se somam a observação de necessidades dos decisores e também dos executores, a identificação de interesses, o mapeamento de indicadores candidatos, a análise quantitativa e qualitativa dos conjuntos de indicadores e sua capacidade de dar subsídio às decisões e aproximação entre decisores e executores, bem como validação de indicadores.

Concluídas as conceituações específicas, realizou-se imprescindível relação entre tributação, políticas públicas e sustentabilidade, por meio da qual se correlacionaram os conceitos de políticas públicas, desenvolvimento sustentável, ICMS-Ecológico e diversidade, considerando a interdependência entre eles.

Nesse momento, foi sumariamente importante contextualizar o assunto com uma abordagem referente ao ICMS, pois se trata do tributo brasileiro de maior arrecadação, que atua em conjunto com os recursos financeiros públicos, a redistribuição de renda e da terra, a defesa da indústria nacional, a orientação dos investimentos, bem como a promoção do desenvolvimento regional ou setorial.

Também se destacou a relevância do instrumento ICMS-Ecológico na articulação de uma política estadual junto aos municípios com áreas com restrições ambientais, demonstrando a construção de alternativas para o desenvolvimento sustentável.

Nesse caso, definem-se indicadores ambientais como instrumentos fundamentais para justa avaliação, devendo ser adequados à realidade ambiental e socioeconômica de cada região, por meio de tabelas específicas de repasse aos municípios.

Em "ICMS-Ecológico para o Desenvolvimento Sustentável do estado do Paraná", foi gratificante observar que, sem aumento da carga

tributária, o ICMS Ecológico se constituiu num instrumento de política pública viável para subsidiar municípios que abrigavam áreas protegidas dentro do território paranaense — áreas estas que, até então, não geravam impostos nem outro tipo de retorno financeiro —, com base em aspectos como tamanho, importância, grau de investimento na área, manancial de captação e outros fatores.

Em “ICMS-Ecológico como Política Pública para a Conservação da Biodiversidade do Paraná”, realizou-se uma rápida abordagem sobre o papel dos serviços ambientais como a capitalização do meio ambiente. Ou seja, como se constituem os Fundos Ambientais criados para a política de PSA, associando, assim, a responsabilidade do estado de efetuar o repasse do ICMS-Ecológico aos municípios, com vistas à efetividade do desenvolvimento sustentável e da conservação da biodiversidade no estado do Paraná.

Na sequência, a análise comparativa de dados referentes aos repasses de verbas oriundas do ICMS-Ecológico aos municípios de Curitiba e Guaraqueçaba permitiu exemplificar que essa forma de política pública tem representado um instrumento de compensação financeira e incentivo direto e indireto à restauração e preservação de rios, mananciais, florestas, parques regionais e estaduais e outras áreas de conservação.

Neste sentido, percebe-se a importância de identificar o modo como o ICMS-Ecológico promove o desenvolvimento do estado e dos municípios paranaenses, suprimindo suas necessidades básicas e, ao mesmo tempo, melhorando sua qualidade de vida, por meio de políticas públicas voltadas à preservação ambiental, ao investimento em áreas de conservação e à manutenção da biodiversidade.

REFERÊNCIAS

ANTONELLI, D. Imposto Verde já beneficia 235 municípios do Paraná. **Gazeta do Povo**, Ponta Grossa, 2011. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/imposto-verde-ja-beneficia-235-municipios-do-parana-9imfueigOgv5kd4op83yhr3gu/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (Lei Kandir). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Indicadores ambientais**. [2025?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-ambientais/indicadores-ambientais-nacionais-1>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à gestão pública. 1. ed. Brasília, DF: MP, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/46>. Acesso em: 20 maio 2018.

CASTRO, B. S.; YOUNG, C. E. F. O desenho da política de ICMS Ecológico no Brasil: lições aprendidas a partir de seus resultados. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS (ENEPCP), 5., 2024, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/88/303>. Acesso em: 17 ago. 2025.

CONTI, B. R.; IRVING, M. A.; ANTUNES, D. C. O ICMS-Ecológico e as unidades de conservação no estado do Rio de Janeiro. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Curitiba, v. 35, p. 241-258, dez. 2015.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Relatórios Contábeis e Financeiros (2016-2018)**. Curitiba: PMC, 2019. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/contaspublicas/2018/140>. Acesso em: 14 jan. 2025.

FERRAREZI, E.; SARAVIA, E. (org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

FERREIRA, Y. C. S. M. L.; SOBRINHO, M. V. ICMS Ecológico como suporte ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA): uma análise para o estado do Pará. **Novos Cader-nos NAEA**, v. 14, n. 1, p. 179-198, jun. 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GONÇALVES, M. P.; TUPIASSU, L. O ICMS Ecológico como instrumento de política pública ambiental no estado do Pará. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 188-202, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/3773/pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

GUARAQUEÇABA. Prefeitura Municipal. **Relatórios Contábeis e Financeiros (2016-2018)**. Guaraqueçaba: Guaraqueçaba, 2019.

HEIDEMANN, F. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009. p. 23-39.

HOPPEN, M. **A aplicação dos recursos do ICMS Ecológico na recuperação e preservação da natureza** – o caso do município de Mariópolis. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

IAP. **Financiamento verde**: caso ICMS Ecológico do Estado do Paraná. Curitiba: IAP, 2019. Disponível em: https://iuc.eu/fileadmin/user_upload/Regions/iuc_lac/POR_Paran%C3%A1_-_ICMS.pdf. Acesso em: 17 ago. 2025.

IAP. **ICMS Ecológico por Biodiversidade**. Curitiba: IAP, [201-?]. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/pagina-418.html>. Acesso em: 24 maio 2018.

IBGE. Indicadores ambientais e Agenda 2030 são tema de encontro no IBGE. Agência **IBGE Notícias**, 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18707-indicadores-ambientais-e-agenda-2030-sao-tema-de-encontro-no-ibge>. Acesso em: 17 ago. 2025.

res-ambientais-e-agenda-2030-sao-tema-de-encontro-no-ibge. Acesso em: 17 ago. 2025.

ICMS Ecológico pode levar mais desenvolvimento e preservação da floresta a municípios do interior do AM. **Idesam**, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://idesam.org/imprensa/icms-ecologico-pode-levar-mais-desenvolvimento-e-preservacao-da-floresta-a-municipios-do-interior-do-am/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy**: Politics, Analysis, and Alternatives. 3. ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.

LEGISLAÇÃO ambiental. **Meio ambiente news**, c2012. Disponível em: [http://www.meioambientenews.com.br/conteudo.ler.php?q\[1%7Cconteudo.idcategoria\]=34&id=81](http://www.meioambientenews.com.br/conteudo.ler.php?q[1%7Cconteudo.idcategoria]=34&id=81). Acesso em: 22 maio 2018.

LEME, T. N. O que um fundo precisa para funcionar: recursos financeiros. In: TATAGIBA, F. C. P.; LEME, T. N. (org.). **Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública**: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. 2. ed. Brasília: Rede brasileira de fundos socioambientais, 2008. p. 39-46.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no estado do Paraná**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002a.

LOUREIRO, W. ICMS Ecológico – A consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a Conservação da Biodiversidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Rede Pró-Unidades de Conservação, 2002b.

Disponível em: https://ambientes.ambientebrasil.com.br/unidades_de_conservacao/artigos_ucs/icms_ecologico_-_a_consolidacao_de_uma_experiencia_brasileira_de_incentivo_a_conservacao_da_biodiversidade.html. Acesso em: 25 jul. 2018.

MARIANI, C. **Políticas públicas e formas econômicas de proteção ambiental**: aplicação do ICMS-ecológico no município de Curitiba. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

MARTINS, P. P. B. *et al.* ICMS-ecológico: uma alternativa sustentável para a preservação do cerrado goiano. **Pubvet**, Maringá, v. 10, n. 9, p. 696-714, set. 2016.

OLIVEIRA, J. **Direito tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991**. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1º out. 1991.

PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.

REIS, M. **ICMS ecológico como instrumento de proteção ambiental**. 2011. Dissertação (Programa de Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2011.

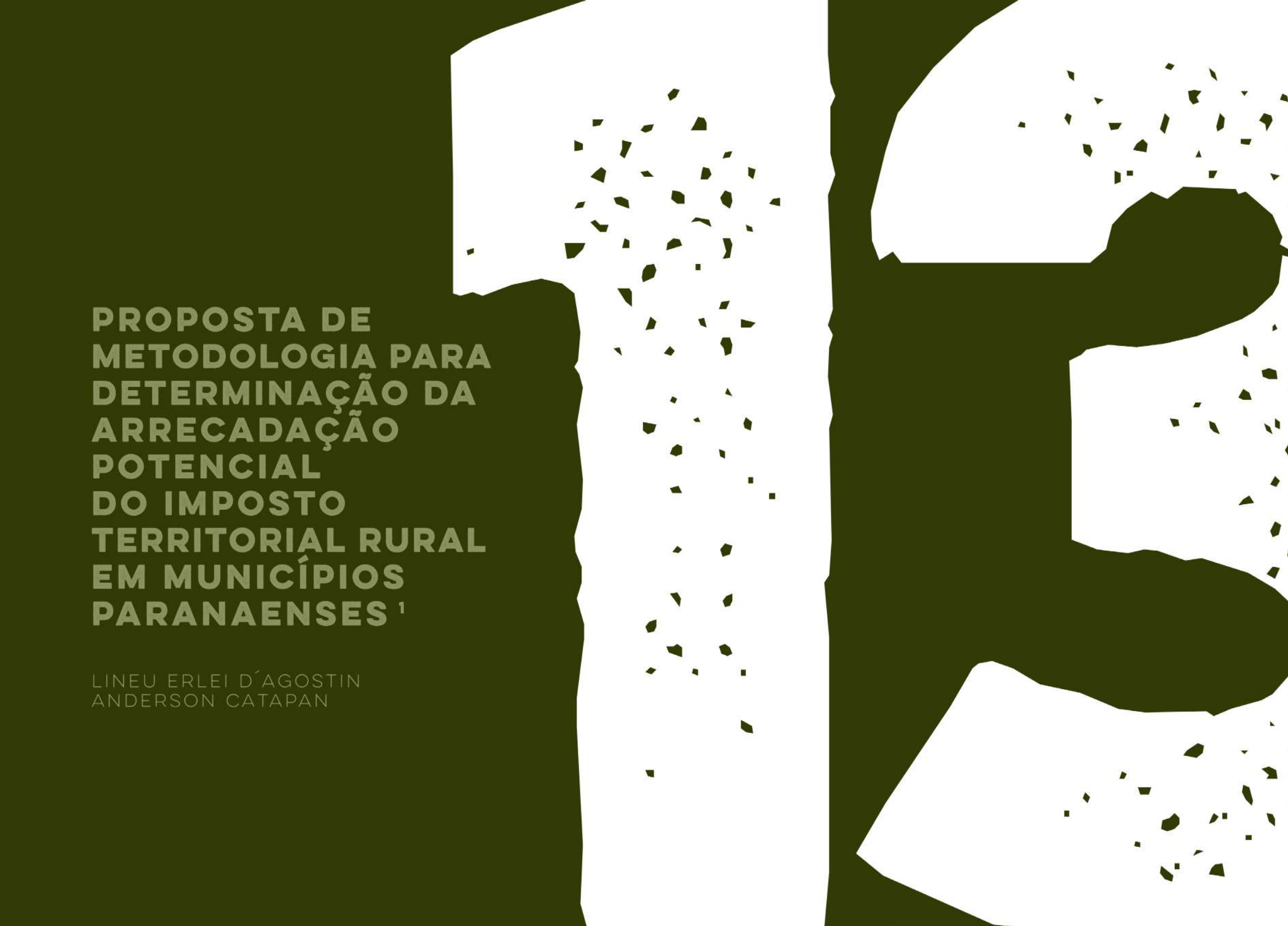
SILVA, C. L. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, C. L.; MENDES, J. T. G. (org.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável**: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 11-40.

SOSA, N. M. Perspectiva ética. In: LARA, R.; NOVO, M. (coord.). **El análisis interdisciplinar de la problemática ambiental**. Madri: Fundación Universidad Empresa, 1997. v. 1. p. 107-150.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jun./dez. 2006.

SÁ, J. C. J. de. Indicadores de desempenho, uma ferramenta de gestão pública. **Revista Síntese (TCE-RJ)**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 124-140, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revista.tcerj.tc.br/sintese/article/view/157>. Acesso em: 19 ago. 2025.

VEIGA NETO, F. C. **A construção dos mercados de serviços ambientais e suas implicações para o desenvolvimento sustentável no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

The background of the entire page is a dark, textured surface. Overlaid on this are several white, torn-edge paper shapes. One large shape is on the left, containing the title and authors. Another is on the right, partially cut off. A third, smaller shape is at the bottom right. Scattered across these white shapes and the dark background are numerous small, dark, irregular fragments, resembling confetti or torn paper pieces.

PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA DETERMINAÇÃO DA ARRECADAÇÃO POTENCIAL DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL EM MUNICÍPIOS PARANAENSES¹

LINEU ERLEI D'AGOSTIN
ANDERSON CATAPAN

1 INTRODUÇÃO

Criado em 1891, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) possui, além da função de arrecadar recursos para o ente público, a missão extrafiscal de desestimular a existência de latifúndios improdutivos, úteis apenas à especulação imobiliária da terra, por meio de uma tributação progressiva (Leão; Frias, 2017). Nesse sentido, ainda que tenham ocorrido aprimoramentos legislativos ao longo do tempo, quando comparado a outras nações, evidencia-se a dificuldade brasileira em relação à tributação sobre a propriedade.

Para autores como Salgado *et al.* (2001), Araújo *et al.* (2014), Silva e Barreto (2014), Lenti e Silva (2016), Reydon, Bueno e Siqueira (2017), e Antunes (2018), a baixa efetividade no recolhimento do ITR está relacionada ao caráter autodeclaratório do tributo. Nesse caso, o contribuinte informa dados imprecisos a fim de obter alíquotas menores que as devidas.

Ainda, de acordo com Reydon e Oliveira (2015), parte da inoperância do ITR deve ser creditada à ausência de um cadastro que efetivamente auxilie na caracterização e localização dos imóveis e proprietários. Desse modo, seria possível determinar a correta alíquota de imposto territorial, assim como aplicar punições legais em caso de burla na prestação de informações ao ITR.

Logo, o grande desafio da tributação da propriedade rural consiste em definir parâmetros e informações qualificadas por entidades públicas para que o processo fiscalizatório se torne mais efetivo, sendo um dos principais obstáculos à tributação da propriedade rural a ausência de uma metodologia capaz de possibilitar a obtenção de informações consistentes sobre os cadastros dos imóveis rurais.

Assim, esta pesquisa buscou realizar a compilação de critérios necessários para definir parâmetros e obter informações qualificadas para que o processo fiscalizatório do ITR se torne mais efetivo. Essas informações são resultado do cruzamento das informações fidedignas disponíveis em banco de dados oficiais do Imageamento Orbital realizado pelo Satélite Sentinel, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), do Cadastro Ambiental Rural (CAR), do Departamento de Economia Rural (DER), da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Portanto, o foco central do estudo foi propor uma metodologia para apuração da arrecadação potencial de ITR em municípios paranaenses por meio do cruzamento de informações oficiais para a produção de mapeamentos temáticos conforme sugerido por Antunes (2018). Para tanto, foi realizado um estudo de caso no município de Paranapoema, no Paraná, por meio do qual foram analisados dados particulares do município, como classificação dos solos, mapeamento da área rural, base fundiária, uso do solo e capacidade do solo. Porém, os fundamentos práticos da metodologia permitem que as etapas objetivas sejam delimitadas e aplicadas também aos demais municípios paranaenses.

Diante disso, do ponto de vista acadêmico, este estudo justifica-se pela proposição de uma metodologia para determinação da arrecadação potencial do ITR, adequando e relacionando a análise crítica da literatura sobre a baixa efetividade no recolhimento do ITR ao caráter autodeclaratório do tributo.

Como contribuição prática, tem-se a própria aplicação da metodologia aos municípios paranaenses, de forma a possibilitar que os gestores públicos conheçam a arrecadação potencial do ITR e implantem um sistema de fiscalização efetivo, ao atender sua função fiscal e extrafiscal.

O presente capítulo foi dividido em quatro seções. Na primeira seção é apresentado o referencial teórico da pesquisa, no qual se discorre sobre a base conceitual para a construção da metodologia proposta, abordando especificamente sobre a função extrafiscal do tributo, a função social da propriedade rural e o imposto territorial rural. Na segunda seção é descrita a metodologia da presente pesquisa, trazendo-se a caracterização da pesquisa, o delineamento metodológico, a população, amostra e coleta dos dados. Na terceira seção são apresentados os resultados encontrados na pesquisa e as discussões apuradas. Por fim, na quarta e última seção, temos a conclusão, onde são abordadas as contribuições geradas para a sociedade e para a academia, bem como são apresentadas as limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente referencial teórico tem como propósito abordar os principais fundamentos jurídicos e constitucionais relacionados à função extrafiscal do tributo, à função social da propriedade rural e à estrutura normativa do ITR. A análise concentra-se na forma como o sistema tributário brasileiro, especialmente por meio do ITR, é utilizado não apenas como instrumento de arrecadação fiscal, mas também

¹ O presente capítulo foi publicado como artigo no Geosaberes, Fortaleza, v. 11, p. 142-161, fev. 2020. ISSN 2178-0463. Disponível em: <http://www.geosaberes.ufc.br/geosaberes/article/view/874>. Acesso em: 5 mar. 2026.

como mecanismo de intervenção estatal, com vistas à promoção da justiça social, à racionalização do uso da terra e à preservação ambiental. Nesse sentido, destaca-se o papel estratégico do tributo como indutor de comportamentos, refletindo a preocupação do legislador em alinhar a atividade econômica às diretrizes constitucionais que asseguram o desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade.

2.1 FUNÇÃO EXTRAFISCAL DO TRIBUTO

A tributação tem por objetivo principal a arrecadação de divisas para fazer frente ao custeio das atividades do Estado, necessárias à prestação de serviços de sua responsabilidade aos cidadãos. Entretanto, ela também pode ser utilizada para dar vazão ao poder regulador do Estado, por meio da intervenção econômica, com o objetivo de coibir ou expandir, concentrar ou distribuir determinados setores (Campos, 1993).

No mesmo sentido, Chimenti (2017) ressalta que, apesar de a função fiscal do tributo ser gerar recursos financeiros para o Estado, sendo esse o principal meio para isso, ele pode ainda ter função extrafiscal, quando interfere no domínio econômico e parafiscal. Nessa lógica, isso ocorre quando a arrecadação de recursos permeia fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias ou até mesmo casos em que pessoas de direito privado desenvolvem atividades consideradas significantes, mas que não são próprias do Estado.

Assim, verifica-se que o tributo também é utilizado com o objetivo de interferir na economia, seja estimulando atividades em setores econômicos ou desestimulando o consumo de determinados bens (Borba, 2015). Portanto, em geral, os tributos possuem caráter fiscal pautando-se nos princípios da igualdade, da capacidade contributiva e da segurança. No entanto, muitas vezes, influenciam as escolhas dos agentes econômicos, as quais acabam gerando efeitos extrafiscais (Paulsen, 2017).

Segundo Balbé (2018), no Brasil, a extrafiscalidade pode ser compreendida como uma característica que dá ao Estado a legitimidade para fomentar a atuação do setor privado para determinadas atividades que não são consideradas prioridades no mercado. Ainda, a chamada política extrafiscal pode irradiar diversos efeitos, seja no implemento de incentivos a determinadas condutas, na geração de benefícios com o objetivo de minimizar a diferença social entre as classes econômicas ou até mesmo no estímulo à organização urbanística e preservação ambiental.

Por fim, afere-se que a extrafiscalidade desloca a capacidade contributiva do tributo para a esfera da decisão política tributária, constituindo, assim, um meio mais direito, de se atingir finalidades constitucionais que vão além da arrecadação de finanças para custear as atividades do Estado (Rocha, 2011).

2.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

A Constituição Federal (CF) brasileira, ao fazer referências à utilização extrafiscal de tributos, dispõe que o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o ITR devem ser utilizados de forma a estimular o uso adequado do solo, sob o risco de tributação elevada de imóveis subutilizados ou não utilizados (Rocha, 2011).

No que se refere especificamente ao regime jurídico especial da propriedade rural, compreende-se que a terra possui natureza de bem de produção, o qual é necessário para a sobrevivência humana. Assim, faz-se necessário o estabelecimento de regras sobre a política agrária, com o fim de promover a distribuição da terra, buscando assegurar a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social (Silva, 2014). Devido a essa razão, a Constituição confere à União o poder de desapropriar por interesse social, caso o imóvel rural não esteja cumprindo sua função social (Souza, 2005).

O conceito de função social da propriedade rural pode ser construído a partir da interpretação do artigo 5º e do artigo 186 da Constituição Federal. Logo, para que a propriedade atenda à sua função social, ela deve observar quatro requisitos simultaneamente: a) aproveitamento adequado e racional; b) a utilização adequada dos recursos naturais, buscando a preservação do meio ambiente; c) observação das regras que regem as relações de trabalho; e d) o aproveitamento que favoreça o bem-estar dos trabalhadores e proprietários (Tayer Neto; Gonçalves Neto, 2013).

Verifica-se, assim, que, de acordo com os dispositivos constitucionais, a função social da propriedade rural é composta por: um princípio econômico, o qual visa o aproveitamento adequado e racional; um elemento ambiental, na medida em que é necessário o uso dos recursos naturais de forma apropriada; e, por fim, um elemento social, o qual busca o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, observando sempre as normas que regulam as relações de trabalho (Souza, 2005).

Além disso, no Art. 153, § 4º, inciso VI, da CF, foi expressa a progressividade das alíquotas do ITR, com o objetivo de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas mantidas por seus proprietários

apenas para fins especulativos (Brasil, [2016]). Procura-se, assim, mais uma vez, atingir o cumprimento da função social do imóvel rural.

No mesmo sentido, por meio da Lei Federal nº 9.393/1996 (que dispõe sobre o ITR), foi adotada, em relação à dimensão do imóvel rural, a progressividade das alíquotas, ou seja, quanto maior o imóvel, maior será a alíquota devida. Além disso, a lei introduziu a regressividade com base no grau de utilização do imóvel: quanto maior for a porção do imóvel destinada a atividades produtivas, menor será a alíquota devida (Camargos, 2001).

Dessa forma, a função social não é uma limitação ao uso da propriedade, mas sim um elemento essencial que compõe sua definição. Assim, só é atestada a propriedade que cumpre a função social; do contrário, esta não merece respaldo jurídico, visto que, paralelamente à habilidade de usar, dispor e usufruir da propriedade rural, existe um dever social de assegurar a existência digna da espécie humana em relação a esse imóvel (Souza, 2005).

2.3 IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

O ITR é um imposto federal por determinação constitucional; por essa razão, é a União que figura no polo ativo da relação tributária, cabendo a ela instituir e regular o ITR, respeitando a parcela de 50% que cabe ao município onde se localiza o imóvel (Lopes Filho, 2015).

Ainda, quanto ao polo ativo da relação tributária, ressalta-se a possibilidade de celebração de convênio de cooperação com municípios, para que estes fiscalizem e cobrem o ITR, de modo que fiquem com 100% da arrecadação, o que, conforme Lopes Filho (2015), não transfere a competência tributária ao ente municipal.

Devido à sua função extrafiscal, o ITR deve ser utilizado como instrumento para coibir a existência de latifúndios improdutivos. Assim, suas alíquotas são fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades não produtivas (Chimenti, 2017). Nesse sentido, a alíquota para o cálculo do ITR, regida pelo artigo 153, § 4º, inciso I, da CF, é aplicada de forma progressiva.

Nesse contexto, surge a importância do ITR como um instrumento para propiciar o cumprimento efetivo da função social da propriedade rural, tendo em vista que o proprietário será estimulado a produzir mais para pagar menos imposto (Costa, 2018).

Por outro lado, o ITR não recai sobre pequenas glebas rurais, fixadas em lei, quando o proprietário que não detenha outro imóvel as explore. Pequenas glebas são consideradas, conforme o artigo 2º da

Lei nº 9.393/1996, como propriedades que possuem entre 30 e 100 hectares, conforme sua localização (Chimenti, 2017).

A referência ao proprietário que não possua outro imóvel compõe o denominado requisito da “unitariedade”, utilizado também na retirada das pequenas e médias propriedades rurais suscetíveis à desapropriação por interesse social para propósitos de Reforma Agrária (Paulsen; Melo, 2012).

Além dessa imunidade tributária, o artigo 4º do Decreto Federal nº 4.382/2002 também definiu casos de isenção (Brasil, 2002). Nesse sentido, considera-se apto a receber isenções quaisquer imóveis rurais destinados ao programa oficial de Reforma Agrária, definidos como assentamentos os quais sejam explorados por associação ou cooperativa de produção. Nesse caso, a fração ideal por família não deve ultrapassar os limites da pequena gleba e o assentado não deve possuir outro imóvel. Caso o proprietário possua um conjunto de imóveis rurais, não pode possuir nenhum imóvel urbano, e a área total de cada propriedade rural deve observar o limite da gleba rural, na qual a exploração deve ser feita pela família, admitindo ajuda eventual de terceiros (Melo, 2015).

Ainda a respeito de isenções, a Lei Federal nº 13.043/2014 acrescentou o artigo 3º-A à Lei nº 9.393/1996 (Brasil, 1996). Desse modo, dispõe que os imóveis rurais reconhecidos oficialmente como áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombolas, desde que estejam sob a ocupação direta e sejam explorados, coletivamente ou individualmente, por membros dessa comunidade, são isentos do pagamento do ITR (Melo, 2015).

Ao estabelecer as normas gerais do ITR, o artigo 29 do Código Tributário Nacional (CTN), dispõe que o fato gerador do ITR é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel, desde que localizados fora da zona urbana ou que se destinem comprovadamente à exploração extrativa vegetal, pecuária, agrícola ou agroindustrial, independentemente de sua localização (Melo, 2015). Conforme Novais (2018), se o imóvel estiver inserido em área urbana, mas estiver exercendo atividade tipicamente rural, estará sujeito ao pagamento de ITR em vez de IPTU.

Além disso, conforme Melo (2015), os fatos tributários são gerados e datados de acordo com definição em lei, e, assim, surge um direito subjetivo ao ente público, paralelamente a uma obrigação ao contribuinte. Dessa forma, para o ITR, o fato gerador ocorre na data de 1º de janeiro de cada ano, conforme estabelecido no artigo 1º da Lei nº 9.393/1996 (Brasil, 1996).

Logo, o fato gerador desse tributo é continuado, na medida em que a situação perdura no tempo, diferentemente dos fatos geradores instantâneos, nos quais a lei identifica como fato gerador um determinado ato realizado em certo momento. No ITR não se tributa o que ocorre, e sim o que está presente, ou seja, a posição de proprietário (Paulsen; Melo, 2012).

Sobre a base de cálculo do ITR, o Decreto Federal nº 4.382, de 19 de setembro de 2002, conceitua imóvel rural como sendo a área contínua, ainda que seccionada por ferrovias, ruas, rodovias, estradas ou por canais ou cursos de água (Brasil, 2002). Dessa forma, a tributação incidirá sobre os Valores de Terra Nua (VTN), o que significa o valor do terreno rural, desconsiderando eventuais obras ou melhorias, como construções, pastagens e plantações (Castellani, 2009).

Ainda, subtrai-se também as Áreas de Preservação Permanente (APPs), as Áreas de Reserva Legal (ARLs), as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), a servidão florestal, a servidão ecológica e as comprovadamente imprestáveis à atividade rural. Entretanto, conforme o artigo 10, § 3, inciso I, do Decreto nº 4.382/02, é necessário apresentar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) o Ato Declaratório Ambiental (ADA) para que se tenha direito à isenção referente às porções com função ambiental (Brasil, 2002).

Quanto ao lançamento, a Lei nº 9.393/1996 fixou ao contribuinte a obrigação de, anualmente, efetuar os cálculos com base no VTN e o índice de aproveitamento da terra, e, assim, efetivar o pagamento, sujeitando-se à homologação posterior (Brasil, 1996). Esse valor, apontado pelo contribuinte, será considerado para fins de desapropriação e adjudicação em execução fiscal, salvo se superior à avaliação da Receita Federal do Brasil (RFB) (Chimenti, 2017).

Por fim, quanto às obrigações acessórias, o contribuinte possui o encargo de comunicar à Secretaria da Receita Federal (SRF) as informações cadastrais de seus imóveis rurais, bem como qualquer alteração nas informações, por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral (DIAC) do ITR, de acordo com o artigo 6º da Lei nº 9.393/1996. Essas informações integram o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) (Paulsen; Melo, 2012).

Além disso, há a obrigação da entrega anual do Documento de Informação e Apuração (DIAT) do ITR, correspondente ao imóvel rural, exceto nos casos de imunidade e isenção tributária, conforme o artigo 8º da Lei nº 9.393/1996 (Brasil, 1996). Tanto o DIAC quanto o DIAT constituem a Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial

Rural – DITR (Paulsen; Melo, 2012). Ressalta-se que essas declarações exigidas são apenas obrigações acessórias, as quais não dispensam o contribuinte de calcular e pagar o imposto devido. Apenas quando apurado de forma incorreta é que o tributo será lançado de ofício, com base nas declarações (Paulsen; Melo, 2012).

Sendo assim, diante da análise das normas gerais do ITR, verifica-se que, além de sua característica fiscal, esse tributo possui uma nobre função extrafiscal. Porém, devido à sua característica autodeclaratória, são fornecidos dados imprecisos pelos contribuintes, o que, aliado à fiscalização ineficiente por parte do poder público, tem tornado o tributo inoperante no cumprimento de suas missões (Reydon; Oliveira, 2015).

Desse modo, com o objetivo de propor uma metodologia para aperfeiçoar o sistema fiscalizatório nos municípios paranaenses, a fim de aferir a arrecadação do ITR, entende-se que é necessário obter os dados sobre as classes de capacidade do solo, grau de utilização da terra, malha fundiária e o valor da terra nua. Esses dados devem ser planejados, para que sejam obtidas informações suficientes para a fiscalização das informações prestadas pelos contribuintes.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia da pesquisa consistiu em um estudo de caso focado na tributação territorial de imóveis rurais, com o objetivo de aprimorar a arrecadação do ITR por meio de uma abordagem fiscalizatória baseada em dados georreferenciados. A pesquisa foi desenvolvida no município de Paranapoema (PR), utilizando bases de dados do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra, dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e imagens de satélite para construir a malha fundiária e mapear a capacidade de uso das terras. A metodologia foi estruturada em três etapas principais: delimitação da malha fundiária, mapeamento das classes de uso do solo e alimentação do sistema gerador do ITR da Receita Federal, permitindo a apuração do imposto potencial sem depender das declarações dos contribuintes. O uso de ferramentas de geoprocessamento, como o QGIS, e a integração de diversas fontes de dados asseguraram maior precisão e confiabilidade na estimativa do potencial de arrecadação, possibilitando a identificação de uma evasão tributária significativa e oferecendo subsídios para a gestão fiscal municipal e para ações de fiscalização da Receita Federal.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Este trabalho foi desenvolvido na área de tributação territorial de imóveis rurais e tem como objetivo potencializar a arrecadação do ITR por meio de uma metodologia fiscalizatória, a qual permita aos gestores responsáveis pela gestão validar as informações de ordem declaratória prestadas pelos contribuintes. Dessa forma, o presente estudo é classificado como um estudo de caso, pois busca-se o conhecimento da realidade e dos fenômenos a partir de um estudo exaustivo dos objetos de investigação (Oliveira, 2010).

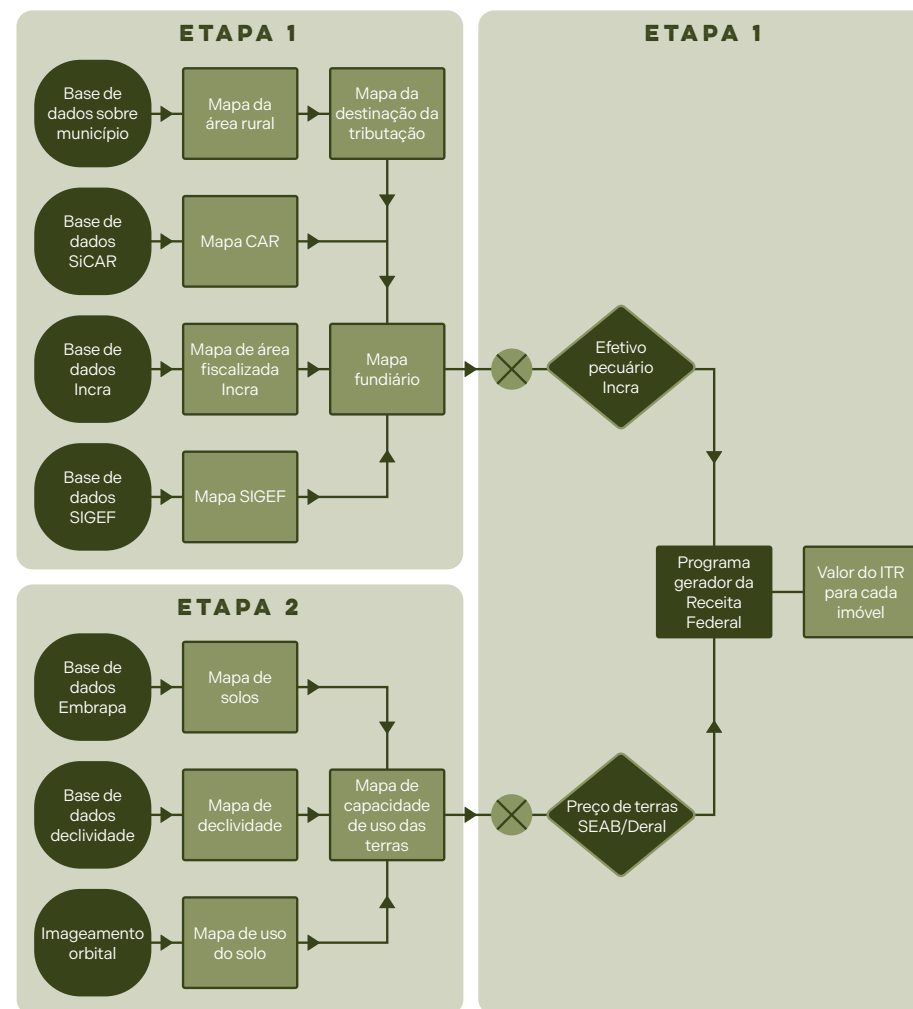
Quanto aos métodos empregados na coleta e análise de dados da pesquisa, destaca-se, na fase exploratória, o uso de pesquisas bibliográficas, as quais, segundo Marconi e Lakatos (2017), referem-se ao tipo de produção científica realizada a partir de textos. Na fase descritiva, por sua vez, foi realizado um estudo de caso que, conforme Gil (2010), trata-se de uma pesquisa avançada sobre um objeto de estudo, o qual permite um vasto e refinado conhecimento sobre o assunto analisado.

3.2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

A presente pesquisa buscou acrescentar contribuições teórico-metodológicas, oferecendo um procedimento organizado para a identificação de bases que possam fornecer dados necessários para o delineamento dos parâmetros de base de cálculo do ITR. Assim, a pesquisa ficou apoiada em três atividades que compõem sua estrutura metodológica.

As duas primeiras, que objetivam obter o desenho da malha fundiária e o mapeamento das classes de capacidade de uso das terras, são independentes entre si, mas seus produtos, combinados e associados com o preço das terras rurais e as informações sobre a produtividade dos rebanhos, constituem os parâmetros para a base de cálculo do ITR. Sendo assim, de posse dessas informações referentes a cada um dos imóveis rurais do município, é possível realizar a terceira etapa da metodologia proposta, a qual consiste em alimentar o sistema desenvolvido pela RFB, responsável pela apuração do imposto referente a cada um dos imóveis, conforme a Figura 1.

Figura 1 – PROCESSO METODOLÓGICO DA PESQUISA



Fonte: Autoria própria.

Na realização da primeira etapa, foram empregadas quatro bases de dados: a) sobre o município, na qual estão informações sobre a área urbana, área rural e a área do reservatório da usina hidrelétrica de Rosana, no Rio Paranapanema; b) contendo informações sobre o perímetro e as áreas com função ambiental dos imóveis cadastrados no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR); c) contendo informações sobre os perímetros e o levantamento da produção nos imóveis fiscalizados

pelo Incra; e d) a base constante no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), contendo informações sobre a delimitação dos perímetros dos imóveis, com elevado nível de precisão. Conforme apontado na Figura 1, como produtos intermediários do processamento dos dados, foram produzidos cinco mapas, sendo o produto final da etapa o mapa fundiário, por meio do qual obtêm-se a localização precisa e a dimensão de cada um dos imóveis rurais existentes no município.

Na segunda etapa, foram empregados dados oriundos de três diferentes bases: a) a base de dados sobre os tipos de solos, produzida pela Embrapa; b) a base contendo dados sobre o modelo de elevação do terreno, elaborado com imagens geradas pela Shuttle Radar Topography Mission (SRTM, em português, Missão Topográfica Radar Shuttle), da National Aeronautics and Space Administration (NASA) e disponibilizada pela Embrapa; e c) a base com imagens orbitais geradas pelo satélite Sentinel para determinação do uso das terras no ano de 2018. Como produtos intermediários dessa fase, foram gerados três mapas: de solos, de uso e de declividade; os quais, ao serem interpolados, permitem a confecção do produto final da etapa: o mapa de capacidade de uso das terras.

A terceira fase utiliza os mapeamentos produzidos nas fases anteriores, bem como a publicação anual da SEAB e do Departamento de Economia Rural (Deral) sobre o valor das terras para cada classe de capacidade de uso. Quanto ao efetivo pecuário para os imóveis que possuem mais de 200 hectares (ha) de áreas ocupadas com pastagem, conforme a Instrução Normativa da SRF nº 256, de 2002, art. 24, § 3º, utilizaram-se dados constantes nos laudos de fiscalização efetuados pelo Incra. Como produto final da etapa, após a alimentação do programa gerador de ITR, disponibilizado pela RFB, foi obtido o valor do imposto correspondente a cada imóvel rural não isento, de modo que se chegou ao valor potencial para a arrecadação no município de Paranapoema em 2018.

3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA

O estudo de caso elaborado na presente pesquisa foi desenvolvido com base no município de Paranapoema, o qual se localiza na região Noroeste do Paraná. A unidade territorial do município, segundo o Ipardes (2019), possui 175,493 km² e tem como limites os municípios paranaenses de Jardim Olinda, Itaguajé, Colorado, Paranacity e Inajá.

Quanto à escolha desse município para a aplicação da metodologia proposta, ela se deu em razão da busca, entre os municípios paranaenses,

daquele cuja maior superfície tenha sido objeto de vistoria pelo Incra para fiscalização quanto ao cumprimento da função social.

Esses laudos técnicos dispõem de importantes informações sobre o efetivo pecuário dos imóveis, bem como de informações complementares sobre o meio físico e a malha fundiária municipal. Assim, o município de Paranapoema foi escolhido em razão de que 92% do total de sua área rural foi objeto de fiscalização por parte do Incra.

A etapa de caracterização do município de Paranapoema pressupõe o emprego de um sistema de informações geográficas, pois se faz necessário o uso de dados georreferenciados. Assim, para essas ações, utilizou-se o programa QGIS, que conforme Nanni *et al.* (2012) é um software com licença de uso pública, com uma interface gráfica amigável e que suporta diversos formatos vetoriais, *raster* e bases de dados, propiciando um amplo ferramental para atividades de geoprocessamento.

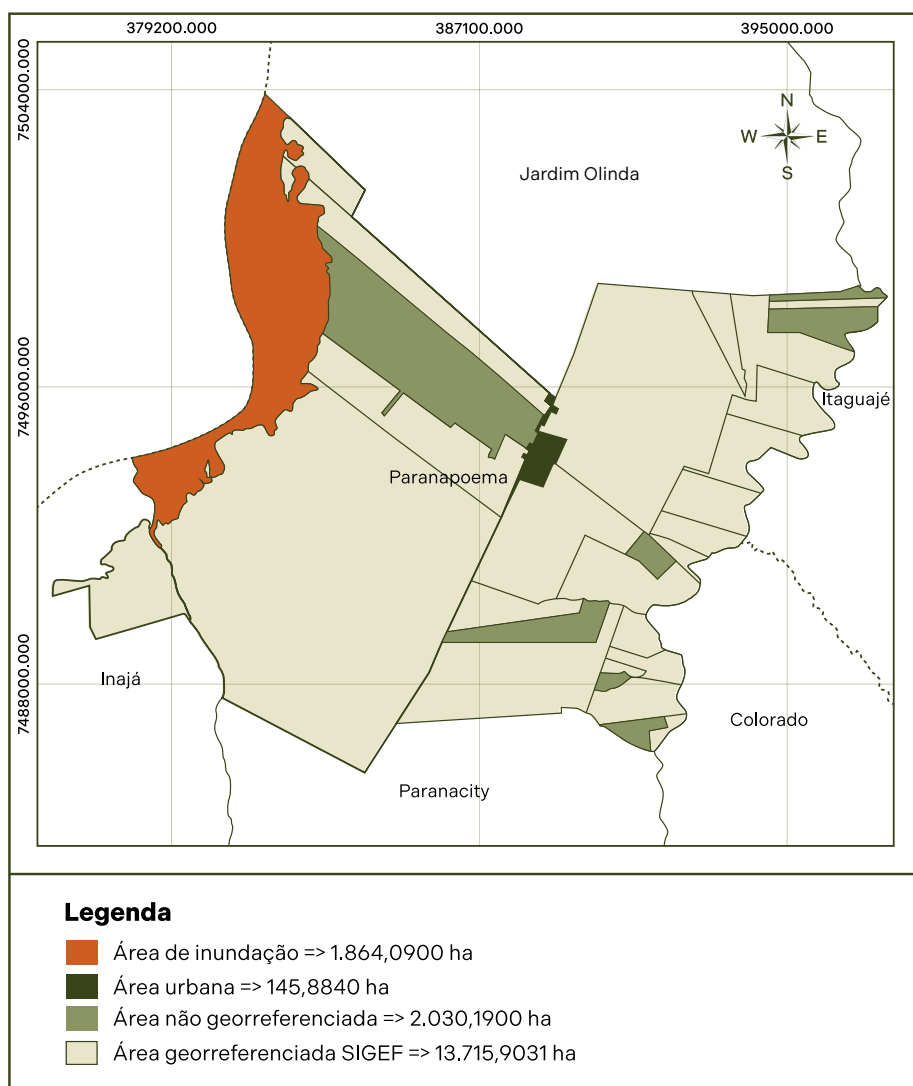
3.4 COLETA DOS DADOS

Ante as poucas informações confiáveis sobre imóveis rurais, torna-se necessária a confrontação de informações de diferentes bases de dados, de modo a construir um mapeamento que se aproxime da realidade fundiária municipal. Para isso, o primeiro passo consiste na separação da área rural do núcleo urbano do município de Paranapoema, conforme delimitação proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2015).

O segundo passo consiste na determinação da malha fundiária municipal, ou seja, em delimitar a localização e o perímetro de cada imóvel rural. Para isso, na ausência de um cadastro rural completo e georreferenciado, torna-se necessário promover o uso de informações disponibilizadas por meio do SIGEF, complementadas com informações do CAR, e com a base de dados dos imóveis vistoriados pelo Incra (2012).

Da área rural do município de Paranapoema, aproximadamente 87% foi georreferenciada segundo os ditames e com a precisão técnica requerida pelo SIGEF, conforme demonstrado no Mapa 1.

**Mapa 1 – ÁREA DO MUNICÍPIO DE PARANAPOEMA
CADASTRADO NO SIGEF**



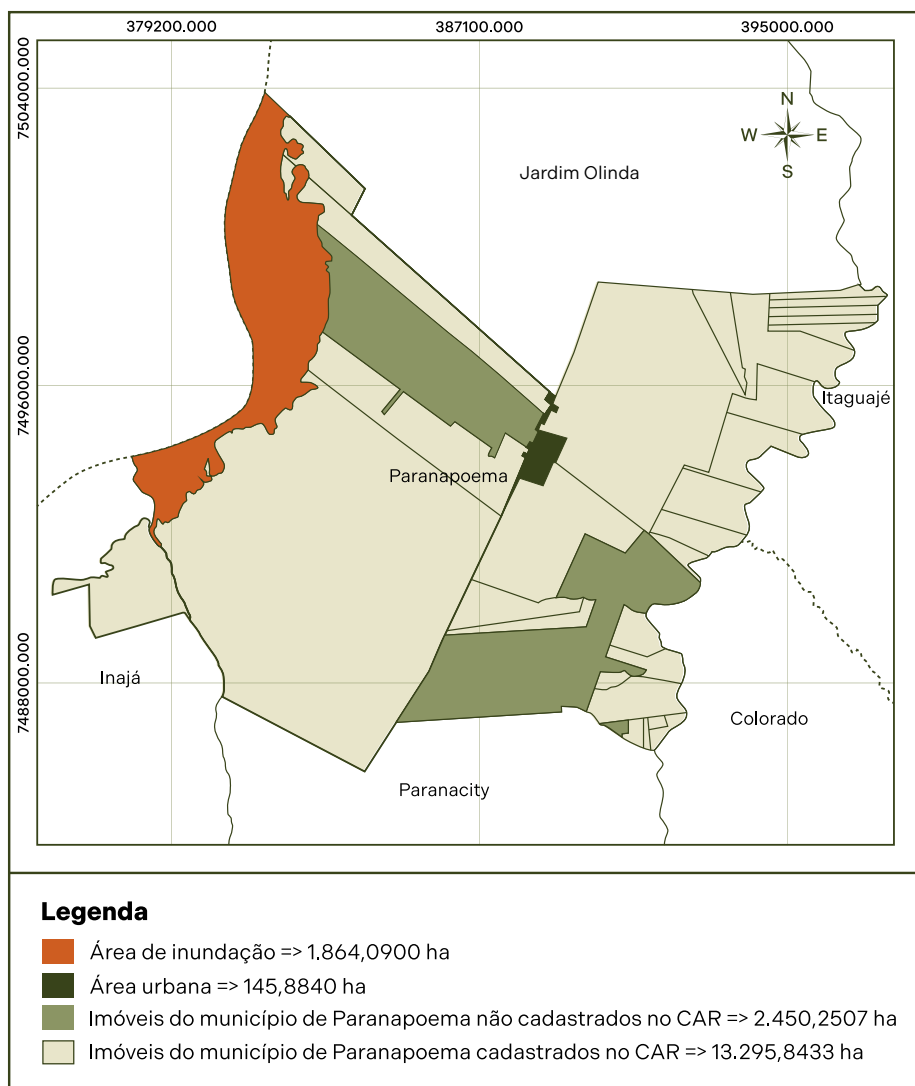
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Incra (2018).

Ressalta-se que o SIGEF foi instituído com a Lei nº 10.267, de 2001, que trata do georreferenciamento dos imóveis rurais, representando um avanço na gestão fundiária nacional ao definir a obrigatoriedade de uma planta topográfica geoespacializada com alto nível de precisão. Essa exigência é extremamente importante na criação de uma base confiável de perímetros de imóveis rurais (Laskos; Cazella; Rebollar, 2016).

Assim, como nem todos os imóveis do município de Paranaipoema estão georreferenciados no rigoroso padrão de qualidade estabelecido no SIGEF, uma vez que os custos com a contratação dos profissionais qualificados devem ser suportados pelos detentores de tais imóveis, foi necessária a complementação das informações com dados disponibilizados pelo SiCAR e pelo Incra.

Com a Lei nº 12.651, de 2012, foi instituído o CAR, que é uma poderosa ferramenta para o recebimento de informações ambientais, especialmente aquelas referentes às APPs, ARLs, florestas e remanescentes de vegetação nativa e áreas com uso consolidado (Laskos; Cazella; Rebollar, 2016). A área do município de Paranaipoema cadastrada no CAR pode ser observada no Mapa 2:

Mapa 2 – ÁREA DE PARANAPOEMA CADASTRADA NO CAR



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2019).

Para Savian *et al.* (2014), a melhoria da gestão ambiental foi obtida com a criação de um banco de dados com informações geoespacializadas, contendo o perímetro dos imóveis rurais e os polígonos das APPs, e das ARLs, bem como da área de uso alternativo do solo e da área consolidada possibilitando a identificação dos passivos ambientais a

serem recuperados. Os dados do CAR podem ser obtidos por meio da plataforma do SiCAR, onde existe uma função para o download das informações prestadas pelos detentores de imóveis rurais. Para o município de Paranapoema, ainda existem lacunas referentes aos imóveis cujos responsáveis ainda não realizaram o cadastramento CAR.

Como o enfoque do CAR está voltado para a gestão ambiental, é permitido aos responsáveis por imóveis que não estão na base de dados do SIGEF utilizarem-se de perímetros delimitados com menor precisão, resultando em sobreposições ou descontinuidades nos perímetros de imóveis limítrofes. Ainda que com menor qualidade cartográfica, esses perímetros são os que auxiliam no estabelecimento da malha fundiária das áreas não cadastradas no SIGEF.

Para suprir omissões existentes nos mapeamentos produzidos com dados do SIGEF e do CAR, bem como promover ajustes na precisão do segundo, recorreu-se às informações disponíveis na base de dados do Incra-PR, que possui boa precisão cartográfica associada a um rico detalhamento do meio físico dos imóveis rurais. Entretanto, essa base não é tão atualizada, tendo em vista que vem sendo construída ao longo dos últimos 25 anos, fruto de ações para a fiscalização quanto ao cumprimento da função social, nos termos da Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Brasil, 1993).

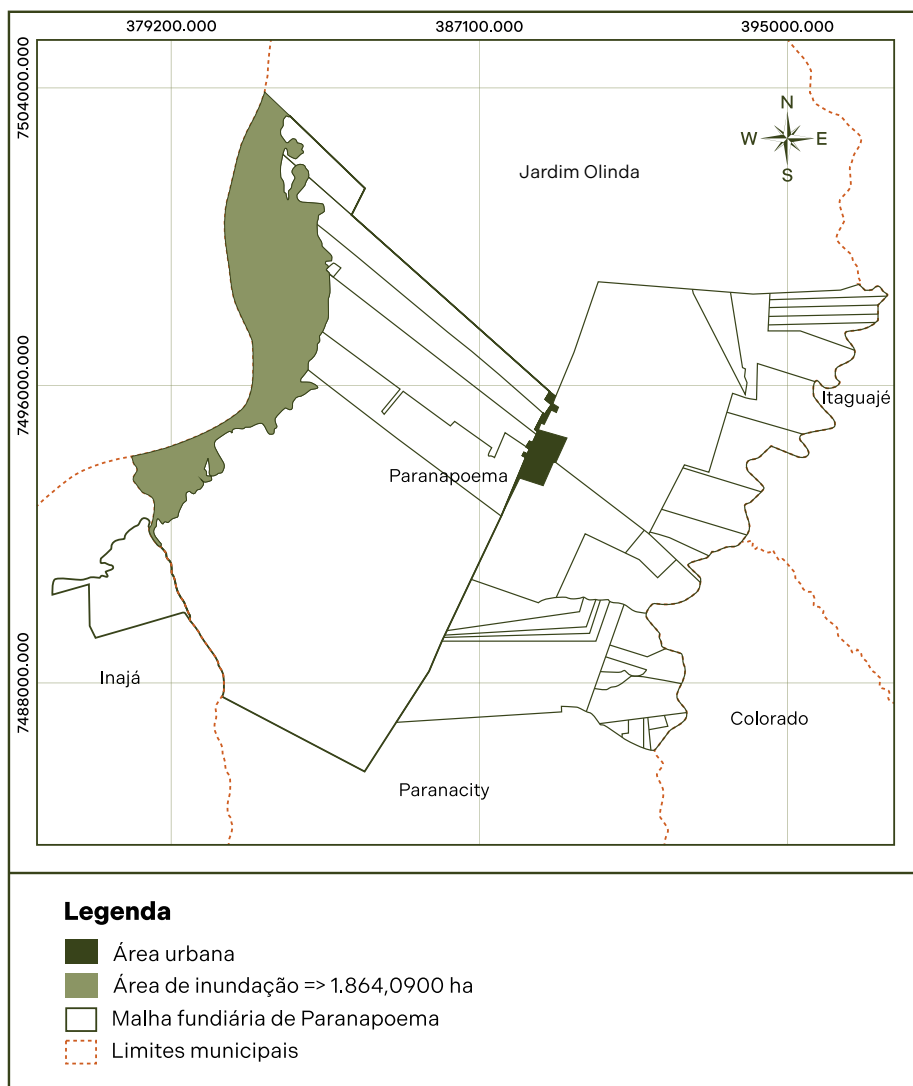
Como uma extensa área do município de Paranapoema já recebeu ações de fiscalização realizadas pelo Incra-PR, essa condição constituiu-se na razão pela qual esse município foi o escolhido para a realização do estudo de caso desta pesquisa.

Adicionalmente, como resultado intermediário da confecção do mapeamento referente à malha fundiária, foi possível determinar a área rural tributável do município de Paranapoema, e assim foi apurado que esse município detém o tributo referente a uma área de 506,3496 ha da superfície do município de Inajá, bem como uma área de 16,9145 ha do território de Paranapoema compõe a base de área tributável do município de Paranacity. Esclarece-se que essa situação ocorre devido ao fato de que, na hipótese de um imóvel se estender além dos limites municipais, a tributação sobre a área total é destinada ao ente municipal que detém a sede do imóvel ou, na ausência desta, àquele que concentra a maior extensão da propriedade, conforme disciplinado no Art. 1º, § 3º, da Lei nº 9.393, de 1996 (Brasil, 1996).

Por fim, com o resultado da complementação das informações extraídas do SIGEF, via interpolação das informações geográficas obtidas a partir da base de dados do SiCAR com a base de dados das vistorias realizadas pelo Incra, foi possível confeccionar a base fundiária

do município de Paranapoema, contendo 34 imóveis rurais, conforme demonstrado no Mapa 3, a qual servirá como insumo primordial para a apuração potencial do ITR do município em análise.

Mapa 3 – BASE FUNDIÁRIA DE PARANAPOEMA



Fonte: Autoria própria.

Concluída a etapa de elaboração da base fundiária, deu-se início à segunda fase, que corresponde à elaboração do mapa de Classes de Capacidade de Uso. Segundo Lepsch (1983), trata-se de uma classificação técnica desenvolvida nos Estados Unidos, que visa à obtenção de classes homogêneas de terras, de modo que possa ser estabelecida a máxima capacidade de uso por elas suportadas, com baixo risco de degradação.

Preliminarmente, à elaboração do mapeamento de classes de capacidade de uso do solo, é necessário conhecer de que forma o solo está sendo utilizado. Para isso, foi realizado um mapeamento com o uso de imageamento orbital gerado pelo satélite Sentinel ([2018]), com data de passagem de setembro de 2018.

No mapeamento quanto ao uso do solo, foram adotadas as seguintes categorias: açudes, APP, benfeitorias, lavouras, pastagens, reflorestamentos e remanescentes com vegetação nativa. A realização do mapeamento do uso do solo é imprescindível, pois é necessário distinguir as áreas utilizadas com uso agrícola, pecuário e florestal, bem como delimitar as áreas com funções ambientais (por exemplo, APP e ARL) e ou ocupadas por vegetação nativa, pois estas recebem classificação de capacidade de uso própria, independente da tipologia de solo ou da classe de declividade.

Após, realizou-se o levantamento das unidades de solos existentes, pois, a partir de informações disponíveis sobre eles, como profundidade efetiva, capacidade de retenção de água, permeabilidade, drenagem interna e a fertilidade, é possível inferir sobre questões relacionadas a seus usos e manejo, podendo, assim, antever aspectos e práticas necessárias à sua conservação. O levantamento apoiou-se exclusivamente em informações produzidas e disponibilizadas pela Embrapa (2007), no município de Paranapoema, o solo predominante é classificado como Latossolo Vermelho, que tem por características a elevada profundidade e a boa drenagem, possibilitando condições adequadas ao desenvolvimento radicular das plantas cultivadas.

Também é necessário dispor de informações sobre a declividade do terreno, uma vez que este é um fator determinante para atividades de motomecanização agrícola e para ditar a ocorrência de processos erosivos do solo. Conforme o modelo de elevação digital, produzido a partir das imagens SRTM, para o município de Paranapoema constatou-se o predomínio das categorias “moderadamente ondulado” e “suave ondulado”, as quais são caracterizadas como classes de declividade que não impõem dificuldades à motomecanização, bem como não requerem práticas complexas para a conservação dos solos.

Assim, com base nos mapas de solos, declividade e uso das terras, foi possível iniciar o emprego da metodologia da capacidade de uso, a qual, conforme Lepsch (1983), é composta por três grupos de capacidade de uso que comportam oito classes. Em relação ao Grupo A, este é definido como aquele que contém as terras passíveis de utilização com cultivos, pastagens, reflorestamento e conservação da vida silvestre. Tal grupo comporta as classes I, II, III e IV.

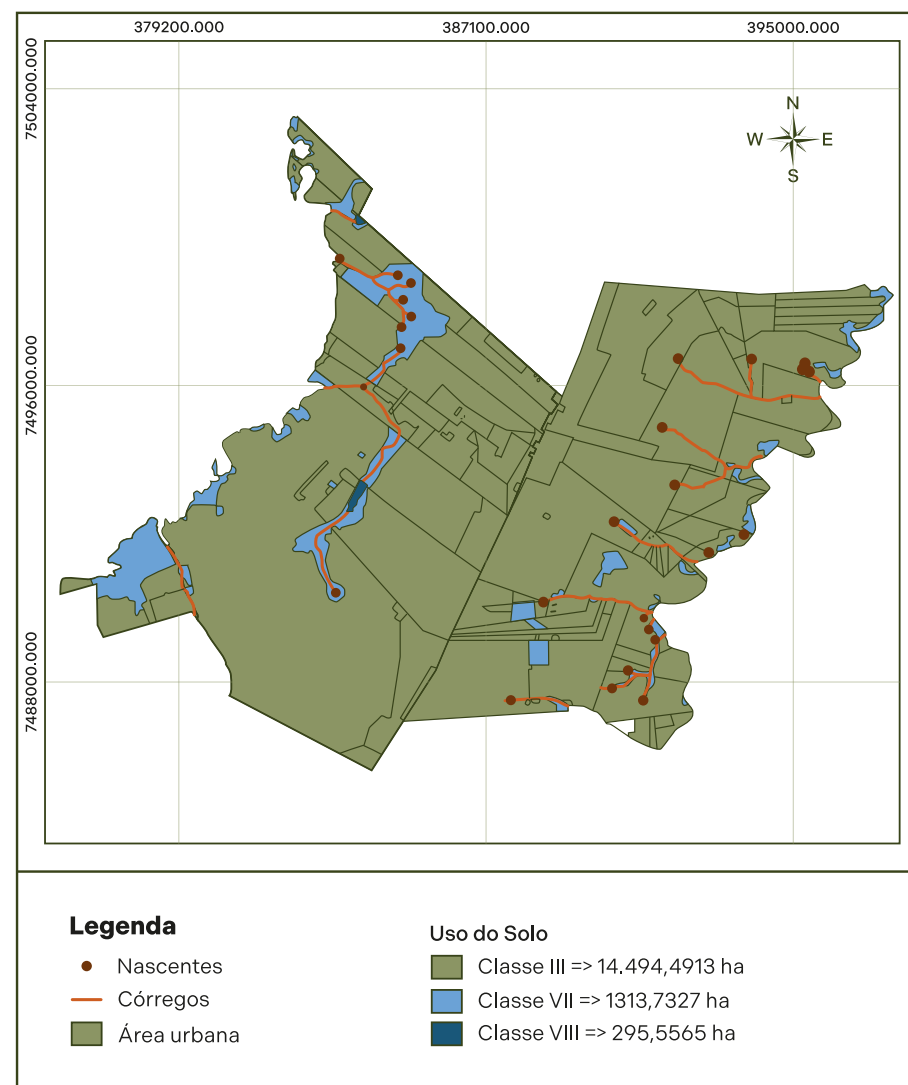
A classe I é definida pelas terras cultiváveis, aparentemente sem problemas de conservação. Por sua vez, a classe II é composta por terras cultiváveis, mas com problemas relativamente simples para sua conservação. Ainda, a classe III é determinada pelas terras cultiváveis, mas com problemas que exigem medidas complexas para evitar seu depauperamento. Por fim, a classe IV contém terras cultiváveis de modo ocasional em face dos severos problemas para conservá-las.

Em relação ao Grupo B, este é compreendido pelas terras que não suportam cultivos intensivos, mas que são aptas para uso com pastagens, reflorestamento ou para abrigar a vida silvestre. Esse grupo comporta as classes V, VI e VII. A classe V é definida pelas terras utilizáveis com pastagens ou reflorestamento, sem a necessidade de técnicas especiais de conservação. Em contrapartida, a classe VI é composta por terras utilizáveis com pastagens ou reflorestamento, mas contendo problemas simples para sua conservação. Enfim, a classe VII representa as terras que ainda suportam usos com pastagens ou reflorestamento, mas, para que não ocorra um processo de degradação acelerado, exigem práticas complexas de conservação.

Por fim, o grupo C compreende terras que não podem ser utilizadas, sob pena de depauperamento, com culturas, pastagens ou reflorestamento, podendo, assim, ser destinadas para proteção da fauna e flora silvestre ou para armazenamento de água. Tal grupo comporta a classe VIII. Esta é definida como as terras que devem ser destinadas para a conservação da fauna e flora silvestre.

Dessa forma, utilizando-se da metodologia apresentada, foi produzido o seguinte mapeamento (Mapa 4) para o município de Paranaipoema:

Mapa 4 – CLASSES DE CAPACIDADE DE USO PARA O MUNICÍPIO DE PARANAPOEMA



Fonte: Autoria própria.

Como fruto da interpolação dos mapeamentos de solos, declividade e uso das terras, obteve-se que as áreas destinadas à exploração agrícola, pecuária e florestal foram enquadradas na Classe III. As áreas ocupadas com vegetação nativa correspondem à Classe VII, e as áreas destinadas à preservação permanente foram classificadas como Classe VIII.

Por fim, a partir das informações geradas, foi possível obter os parâmetros necessários para calcular o potencial de arrecadação do ITR em Paranapoema, por meio do sistema gerador disponibilizado pela RFB, sem o uso de informações declaratórias dos contribuintes.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a apuração dos parâmetros básicos para o cálculo do ITR, foram sistematizadas, de forma detalhada, as informações resultantes dos processos de construção da malha fundiária, do mapeamento do uso do solo, bem como do mapeamento da classificação quanto às classes de capacidade de uso do solo para cada um dos imóveis rurais do município de Paranapoema.

Para determinar o valor dos imóveis, utilizou-se como subsídio a publicação dos preços médios de terras agrícolas, que é de responsabilidade da SEAB/Deral (Paraná, [2018]). Segundo esse informativo, o valor da terra nua está associado à sua classe de capacidade de uso; assim, para o município de Paranapoema, em valores referentes ao ano de 2018, o valor do hectare de terra Classe III corresponde a R\$ 29.300,00, o da Classe VII a R\$ 15.700,00 e o da Classe VIII a R\$ 5.900,00.

Desse modo, multiplicando-se a quantidade de área pelo valor correspondente à sua classe, foi possível apurar o valor total da terra nua para cada imóvel, sendo esse um dos parâmetros fornecidos ao sistema gerador da RFB. Os demais parâmetros estão relacionados ao grau de utilização da terra, os quais são lançados no sistema gerador a partir do quantitativo de áreas ocupadas por lavouras, reflorestamentos e pastagens, informações que também foram detalhadas nas tabelas anteriores.

Assim, efetuou-se a estimativa do valor da terra nua para cada imóvel e, com o lançamento dos parâmetros gerados nas etapas anteriores no sistema gerador da RFB, foi possível obter o valor correspondente ao ITR de cada imóvel rural, sem o uso de quaisquer informações declaratórias prestadas pelos contribuintes. Para maior elucidação dos resultados, foi realizada a Tabela 1.

Tabela 1 – ARRECADAÇÃO POTENCIAL DE ITR PARA O MUNICÍPIO DE PARANAPOEMA

(continua)

Imóvel	Valor estimado da terra nua (R\$)	Área total (ha)	Valor da arrecadação potencial do ITR (R\$)
01	166.279.601,61	5.980,8817	673.133,08
02	21.647.832,81	757,4867	27.110,66
03	20.853.571,72	743,2312	28.615,27
04	11.633.316,02	489,676	7.298,74
05	14.815.491,99	572,0127	13.459,16

Tabela 1 – ARRECADAÇÃO POTENCIAL DE ITR PARA O MUNICÍPIO DE PARANAPOEMA

(continuação)

Imóvel	Valor estimado da terra nua (R\$)	Área total (ha)	Valor da arrecadação potencial do ITR (R\$)
06	5.187.276,27	195,4519	2.895,07
07	4.091.789,57	141,7569	2.819,57
08	1.806.363,82	63,5654	1.196,67
09	1.889.197,76	65,314	1.298,10
10	1.675.308,62	60,0822	1.067,17
11	2.048.680,65	82,3771	1.019,34
12	74.069.678,00	2.573,8652	216.431,59
13	7.776.534,63	272,2487	7.358,93
14	6.883.242,88	266,2886	5.474,24
15	6.863.074,89	378,852	5.991,17
16	4.090.846,28	151,3644	2.467,84
21	6.403.722,94	235,7798	5.158,92
22	3.068.890,83	110,3243	1.928,03
23	1.476.053,8	50,956	1.011,33
24	2.303.611,03	80,0175	1.564,15

Tabela 1 – ARRECADAÇÃO POTENCIAL DE ITR PARA O MUNICÍPIO DE PARANAPOEMA

(conclusão)

Imóvel	Valor estimado da terra nua (R\$)	Área total (ha)	Valor da arrecadação potencial do ITR (R\$)
25	265.96.313,31	939,5627	37.357,18
26	2.883.979,37	114,3668	1.585,95
27	2.838.547,87	107,5235	1.665,29
28	784.671,13	29,8557	Imune
29	757.868,05	31,1593	165,95
30	7.035.252,06	259,862	6.200,87
31	417.630,48	14,2536	Imune
32	286.362,75	10,2105	Imune
33	787.072,47	28,5971	Imune
34	1.680.621,50	64,2342	938,20
Total			R\$ 1.100.807,92

Fonte: Autoria própria.

Observa-se que, em análise referente ao ano de 2018, de um total de 34 imóveis rurais, quatro foram considerados imunes, nos termos do Art. 2º da Lei nº 9.393/1996 (Brasil, 1996), em razão de possuírem área menor que 30 hectares. Assim, a arrecadação potencial do ITR para o município de Paranaipoema seria equivalente a R\$ 1.100.807,92, que, frente ao montante de R\$ 345.716,00, valor que foi efetivamente arrecadado, segundo a RFB (Brasil, 2021), representa uma diferença de 318% entre a arrecadação potencial e a de fato auferida.

Essa situação ensejaria o emprego do dispositivo contido no Art. 14 da Lei nº 9.393 de 1996, associado ao Art. 2º, § 4º, da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1640, de 11 de maio de 2016, que prevê, para os casos de realização da declaração, na hipótese de subavaliação da terra nua ou na informação de dados incompletos ou fraudulentos, o lançamento de ofício do imposto, em conformidade com os procedimentos fiscalizatórios realizados (Brasil, 1996).

Logo, no presente estudo de caso, o diagnóstico da evasão fiscal foi expressivo, considerando-se que o uso da metodologia pode ser extrapolado e aplicado a outros municípios paranaenses. Trata-se de uma ferramenta de auxílio ao planejamento, para que gestores municipais possam ter segurança

para optarem ou não pelo convênio de descentralização da competência para fiscalizar e arrecadar o ITR.

Para os municípios onde já existe convênio vigente, a metodologia aqui proposta pode ser empregada para determinar a arrecadação potencial, de modo a aferir o processo de fiscalização da arrecadação, pois essas unidades municipais serão auditadas pelas RFB e, conforme a Emenda Constitucional nº 42, a descentralização para fiscalizar e arrecadar o ITR não pode implicar em redução do imposto arrecadado ou em renúncia fiscal (Brasil, 2003). Se constatadas essas práticas, os gestores municipais podem ser responsabilizados por crime de responsabilidade fiscal.

Nessa perspectiva, a pesquisa desenvolvida também pode ser apropriada pela RFB para fiscalização da arrecadação dos municípios que possuem acordos vigentes, de modo a coibir eventuais renúncias fiscais. Já para os municípios que não celebraram o convênio, compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) fiscalizar as declarações do ITR dos imóveis.

Finalmente, é possível afirmar a relevância da pesquisa efetuada em razão da efetividade no estudo de caso, que apontou uma evasão tributária na ordem de 318%, e também por propiciar informações confiáveis aos gestores municipais sobre a viabilidade de firmarem convênio de descentralização para fiscalização e arrecadação do ITR.

5 CONCLUSÃO

A análise da literatura científica possibilitou compreender a preocupação com o baixo desempenho na arrecadação do ITR, comum aos gestores responsáveis pela arrecadação. Isso ocorre porque o ITR é um imposto que, se arrecadado com eficiência, seguindo os parâmetros regulamentados, representaria um papel importante não apenas para as finanças públicas, mas também para a geração de benefícios sociais, tendo em vista o combate a propriedades improdutivas, destinadas apenas à especulação imobiliária.

Nesse sentido, com o intuito de reverter essa situação, foram elaborados a Lei nº 11.250 e o Decreto nº 6.433, os quais regulamentam a transferência da fiscalização e cobrança do ITR da SRFB para os municípios por meio da celebração de convênios. Desse modo, os entes municipais fariam jus a 100% da arrecadação (Brasil, 2008; Brasil, 2005).

Sob essa perspectiva, os gestores municipais necessitam realizar uma análise financeira para embasar a tomada de decisão quanto ao convênio de descentralização da fiscalização do ITR, pois, se por um

lado, incorpora a parcela de 50% destinada à União, quando esta era responsável pela arrecadação, por outro lado, passa a arcar com despesas com a compra de equipamentos, a contratação de recursos humanos, bem como com o treinamento de pessoal. Logo, faz-se necessário conhecer o potencial de arrecadação tributária.

Diante dessa necessidade, como demonstrado neste estudo, surgem sérias dificuldades para a mensuração do montante total da evasão fiscal, pois os parâmetros para o cálculo do ITR são autodeclarados pelos contribuintes. Novamente, essa realidade expõe e ratifica a necessidade de formular metodologias capazes de determinar os parâmetros para a base de cálculo do ITR por meio de fontes fidedignas.

Sendo assim, neste capítulo, buscando preencher a lacuna percebida quanto à necessidade dos gestores municipais paranaenses no que se refere à arrecadação potencial do ITR, a metodologia aqui desenvolvida, apoiada no processamento e cruzamento de informações de sete bases de dados distintas, mostrou-se efetiva ao apontar, com base no estudo de caso realizado no município de Paranapoema, que seria possível alavancar em três vezes a arrecadação obtida no exercício de 2018.

Sob esse viés, o valor referente à evasão fiscal, apurado com o uso da metodologia proposta, corrobora as demais publicações científicas que apontam para a necessidade de aperfeiçoamento no processo de fiscalização do ITR, especialmente nos municípios paranaenses de menor população. Estes dispõem de poucas oportunidades para incrementar suas arrecadações, bem como de poucas ferramentas para o combate à manutenção de imóveis improdutivos e com fins especulativos.

Por fim, é possível apontar que, por meio dos resultados encontrados, esta pesquisa se apresenta tanto como uma ferramenta de auxílio ao planejamento estratégico para a tomada de decisão por gestores municipais, quanto ao estabelecimento de convênio de descentralização da competência para fiscalizar e arrecadar o ITR. Ademais, nos municípios onde já existe convênio vigente, a metodologia aqui proposta pode ser empregada para determinar a arrecadação potencial, de modo a aferir o processo de fiscalização da arrecadação desse tributo, que se destinará integralmente aos cofres municipais, para que se destine à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Contudo, apesar dos resultados obtidos, esta pesquisa também encontrou algumas limitações. Nesse sentido, foi possível identificar que, com relação às bases de dados consultadas, na apuração do efetivo pecuário, utilizou-se a média de animais por unidade de área constante dos

laudos de fiscalização do Incra, realizados previamente ao ano de 2018. No entanto, os municípios podem monitorar a evolução dos rebanhos por meio das fichas de vacinações e das guias para trânsito animal.

Além disso, as áreas de APP e ARL somente são isentas da incidência do ITR se tiverem sido declaradas no ADA. Como não foi possível acessar a base de dados do Ibama, responsável pelo ADA, para efeitos nesta pesquisa, considerou-se que todas as áreas com funções ambientais existentes no município de Paranapoema estivessem regularmente informadas ao Ibama.

Dessa forma, como sugestão para trabalhos futuros, sugere-se a busca e incorporação de bases com informações declaradas no ADA, permitindo, assim, um refinamento na delimitação das áreas não tributáveis, em razão de possuírem funções ambientais. Com isso, será possível alcançar uma representatividade adequada ao estabelecimento de um modelo que responda aos anseios dos responsáveis pela arrecadação do ITR, a fim de que esta ocorra de forma justa, conforme os princípios estabelecidos na legislação vigente.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, T. G. O imposto territorial rural (ITR) como ferramenta da gestão tributária. **Tecnologia e Ambiente**, Criciúma, v. 24, [s. n.], p. 215-232, ago. 2018.

ARAÚJO, A. L. *et al.* Vulnerabilidade do sistema declaratório para tributação da propriedade rural. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 5., 2014, Recife. **Anais** [...]. Recife: CTG/UFPE, 2014. p. 96-102. Disponível em: <https://www3.ufpe.br/geodesia/images/simgeo/papers/119-565-1-PB.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2019.

BALBÉ, P. V. S. **Justiça tributária e capacidade contributiva**: uma análise sob a ótica liberal e igualitária de John Rawls. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BORBA, C. **Direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002**. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4382.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6433.htm. Acesso em: 9 fev. 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente e mudança do clima**. Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – SICAR. Brasília: MMA, 2019. Disponível em: <https://www.car.gov.br/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Receita Federal. **Arrecadação do ITR por Município**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receita-data/arrecadacao/arrecadacao-itr-por-municipio>. Acesso em: 15 jun. 2021.

CAMARGOS, L. D. B. **O Imposto Territorial Rural e a Função Social da Propriedade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAMPOS, D. **Imposto sobre a propriedade territorial rural - ITR**. São Paulo: Atlas, 1993.

CASTELLANI, F. F. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CHIMENTI, R. C. **Direito tributário**: com anotações sobre Direito Financeiro, Direito Orçamentário e Lei de Responsabilidade Fiscal. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

COSTA, R. H. **Curso de direito tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

EMBRAPA. **Mapa de solos do estado do Paraná**, 2007. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/339505>. Acesso em: 21 jan. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE. **Malha municipal**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html?edicao=27415>. Acesso em: 21 jan. 2019.

INCRA. **Relação total de imóveis rurais Brasil**. [Brasília, DF]: INCRA, 2012. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/file/1250-relacao-total-de-imoveis-rurais-brasil-abril-2012>. Acesso em: 28 jan. 2019.

INCRA. **Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)**: mapas georreferenciados de imóveis rurais. Brasília: INCRA, 2018. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

IPARDES. **Caderno estatístico no Município de Parana-poema**. 2019. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=87680>. Acesso em: 7 mar. 2019.

LASKOS, A.; CAZELLA, A. A.; REBOLLAR, P. B. M. O sistema nacional de cadastro rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 36, [s. n.], p. 189-199, abr. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/39124>. Acesso em: 30 abr. 2019.

LENTI, F. E. B.; SILVA, A. P. M. Repensando o imposto territorial rural para fins de adequação ambiental. In: SANTOS, F. M.; CARRARA, H. A. (org.). **Mudanças no código florestal brasileiro**: aspectos e impactos. Brasília: Ipea, 2016. p. 261-282. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/da3e78ac-80f3-4e1b-945c-10bf6912efc9/content>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LEPSCH, I. F. Manual para levantamento utilitário do meio físico e classificação de terras no sistema de capacidade de uso. In: LEPSCH, I. F.; BELINAZZI JUNIOR, R.; BERTOLINI, D.; ESPÍNDOLA, C. R. **4ª aproximação**. Campinas: SBCS. 1983.

LEÃO, C. G.; FRIAS, L. As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR). **Revista Debate Econômico**, Alfenas, v. 4, n. 2, p. 96-115, jul./dez. 2017.

LOPES FILHO, J. M. **Imposto predial e territorial urbano (IPTU) e imposto territorial rural (ITR)**. São Paulo: Atlas, 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MELO, J. E. S. **IPTU e ITR**: teoria e prática. São Paulo: Dialética, 2015.

NANNI, A. S. et al. **Quantum GIS**: guia do usuário. Versão 1.7.4. 2012. Disponível em: <http://qgisbrasil.org>. Acesso em: 30 fev. 2019.

NOVAIS, R. **Direito tributário facilitado**. 3. ed. São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, T. A. M. **Imposto Territorial Rural**: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Preços médios de terras agrícolas**. Curitiba: SEAB/DERAL, [2018]. Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/terras_pdf_publicacao_18.pdf. Acesso em: 27 mar. 2019.

PAULSEN, L.; MELO, J. E. S. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PAULSEN, L. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

REYDON, B. P.; BUENO, A. P. S.; SIQUEIRA, G. P. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. *In*: FAO/SEAD. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília, 2017. p. 127-159.

REYDON, B. P.; OLIVEIRA, T. A. M. A evolução da descentralização fiscal do ITR e a gestão territorial integral dos municípios. *In*: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA, 1., 2015, Campinas. **Anais [...]**, Campinas, UNICAMP/Instituto de Economia, 2015, p. 189-211.

ROCHA, S. A. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

SALGADO, G. *et al.* Considerações sobre o Cadastro Técnico Rural no Brasil: um enfoque histórico e geográfico. *In*: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 8., 2001, La Habana. **Anais [...]**. La Habana: Editora de la Universidad de La Habana, 2001. p. 69-97.

SAVIAN, M.; *et al.* Cadastro ambiental rural: experiências e potencialidades para a gestão agroambiental. *In*: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014. p. 105-124.

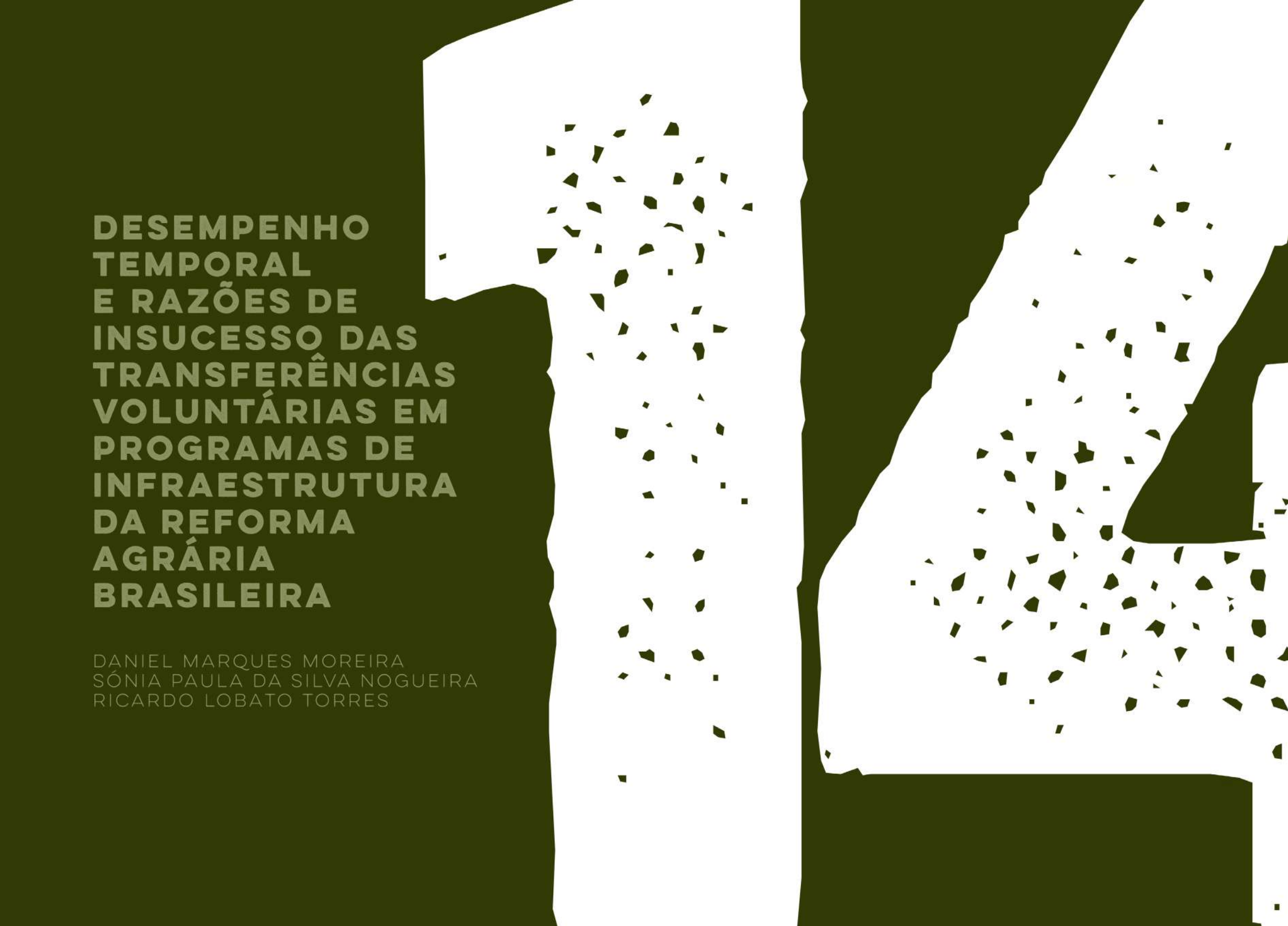
SENTINEL HUB. **EO Browser**. [2018]. Disponível em: <https://apps.sentinel-hub.com/eo-browser/>. Acesso em: 12 de mar. 2019.

SILVA, D.; BARRETO, P. **O potencial do Imposto Territorial Rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Imazon. 2014. Disponível em: <http://imazon.org.br/publicacoes/o-potencial-do-imposto-territorial-rural-contra-o-desmatamento-especulativo-na-amazonia/>. Acesso em: 8 nov. 2018.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, M. R. Imóvel rural, função social e produtividade. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 43, [s. n.], p. 1-19, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/7028>. Acesso em: 30 abr. 2019.

TAYER NETO, P. F.; GONÇALVES NETO, J. C. Função Social da Propriedade Rural: uma regra constitucional. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 57, [s. n.], p. 181-201, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/34563/0>. Acesso em: 30 abr. 2019.

The background of the entire page is a dark, textured surface. Overlaid on this are several pieces of white paper that appear to be torn and layered. Scattered across these white pieces and the dark background are numerous small, dark, irregular shapes, resembling confetti or torn fragments of paper. The overall effect is one of a collage or a layered, textured composition.

DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA

DANIEL MARQUES MOREIRA
SÔNIA PAULA DA SILVA NOGUEIRA
RICARDO LOBATO TORRES

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas relaciona-se diretamente com a capacidade de investimento da Administração Pública Federal. Para aumentar essa capacidade de investimento, existe um desafio comum que se coloca no plano orçamentário de todo e qualquer governo: ser capaz de aumentar receitas sem, por um lado, onerar a população com sucessivos acréscimos tributários e, por outro lado, perder de vista a necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal.

Nesse cenário, ao considerar o contexto brasileiro, as transferências voluntárias se apresentam como um instrumento relevante para a implementação de políticas públicas (Ferreira; Bugarin, 2007; Gallo, 2013; Moutinho; Kniess; Maccari, 2013; Ciribeli; Miquelito; Massardi, 2015; Castro, 2016; Demarchi *et al.*, 2016; Moutinho, 2016; Soares; Melo, 2016; Lima *et al.*, 2017; Bijos, 2018; Pantoja; Pereira, 2018). Quando a Administração decide trabalhar por meio de transferências voluntárias, os recursos disponibilizados nesse modelo de gestão acabam por proporcionar acréscimos orçamentários de receitas a estados e municípios, viabilizando a execução conjunta de programas de governo.

Estabelecidas a partir do interesse comum e da cooperação mútua, as transferências voluntárias possuem impacto destacado em municípios com limitações de arrecadação e pouca margem para investimentos, em função da necessidade de ajuste fiscal (Demarchi *et al.*, 2016; Soares; Melo, 2016; Bijos, 2018; Pantoja; Pereira, 2018). Porém, apesar dos benefícios que são gerados por esse modelo de repasse, sua operacionalização tem apresentado resultados pouco efetivos, quando se analisam os dados brutos fornecidos pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), recentemente incorporado à plataforma +Brasil.

Ao fazer um recorte nas transferências que estiveram vinculadas à execução de obras públicas no Plano Plurianual (PPA) 2012–2015, verifica-se que a Administração Pública Federal formalizou um total de 23.118 instrumentos no período, com investimentos na ordem de R\$ 22,67 bilhões. Desses, apenas 30,19% encontravam-se concluídos, 15,33% haviam sido cancelados, 11,32% encontravam-se em prestação de contas e 39,38% encontravam-se em execução, conforme dados de leitura realizada no mês de setembro de 2018 (Brasil, [2018a]).

No âmbito do desenvolvimento rural, particularmente na política de Reforma Agrária, de um total de 3.078 propostas submetidas à análise nos programas de infraestrutura no PPA 2012–2015, apenas 321 resultaram em convênios formalizados, ou seja, 10,43% das propostas.

Desses, apenas 57 encontravam-se concluídos e com as contas aprovadas no mês de maio de 2018, correspondendo a apenas 17,76% do total (Brasil, [2018c]).

Apesar dos indícios de que as obras executadas mediante transferências voluntárias tendem a levar muito tempo para serem concluídas, chegando a extrapolar prazos estabelecidos no PPA para o qual foram programadas, não se encontram, no Brasil, estudos que avaliem a temporalidade de execução dessas obras em relação ao prazo ideal de projeto, bem como as causas de insucesso na implementação dos objetos. A maior parte das pesquisas realizadas no âmbito das transferências voluntárias tende a focar na fase de celebração dos instrumentos, investigando a influência das motivações político-partidárias no momento da destinação dos recursos, pelo caráter discricionário das transferências, como, por exemplo, os estudos conduzidos por Ferreira (2006), Ferreira e Bugarin (2007), Bijos (2013), Puttomatti (2013), Ciribeli, Miquelito e Massardi (2015), Demarchi *et al.* (2016), Moutinho (2016), Soares e Melo (2016), Bugarin e Marciniuk (2017), Moutinho e Kniess (2017) e Bijos (2018).

Considerando o impacto que as transferências voluntárias causam em municípios com capacidade reduzida de investimento (Moutinho; Kniess; Maccari, 2013), o capítulo pretende responder às seguintes perguntas de investigação: Qual a variação do tempo de execução das transferências voluntárias destinadas à implementação de programas de infraestrutura em áreas de Reforma Agrária no Brasil, em relação ao seu planejamento inicial? Quais são as causas de insucesso na implementação dessas transferências?

O presente capítulo tem por objetivo avaliar o desempenho temporal de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em áreas de Reforma Agrária no interior do Brasil e identificar as causas de insucesso na operacionalização dessas transferências. Sua contribuição consiste na ampliação do espectro de avaliação das políticas implementadas, por meio da identificação de padrões de comportamento que acabam por expor as fragilidades dos programas ao longo da execução das transferências, de forma a auxiliar na compreensão dos processos para melhorias das políticas públicas.

A delimitação da pesquisa entre os anos de 2012 e 2015 justifica-se pelo fato de esse período englobar um PPA de ciclo completo recente, possibilitando uma avaliação objetiva quanto ao planejamento que fora estabelecido naquela peça orçamentária. Destaca-se, ainda, o fato de, nesse período, ter permanecido vigente uma única

regulamentação normativa para a execução das transferências, a saber, a Portaria Interministerial nº 507, de 2011.

O foco da pesquisa em programas destinados à agricultura familiar na Reforma Agrária justifica-se pelos seguintes motivos: a) o impacto significativo que as transferências voluntárias causam em municípios menores, com capacidade reduzida de investimento (Moutinho; Kniess; Maccari, 2013), caso da maior parte dos municípios que compõem a zona rural brasileira; e b) a abrangência nacional de atendimento dos programas e a disponibilização de aderência em todos os anos do PPA 2012–2015 (Brasil, [2018b]).

Além desta introdução, o capítulo encontra-se estruturado em mais seis seções. A segunda apresenta o referencial teórico sobre avaliação de programas e políticas públicas. A terceira aborda as transferências governamentais, enquanto a quarta seção discorre sobre Reforma Agrária e programas de infraestrutura. A quinta seção apresenta a metodologia de pesquisa utilizada. Na sexta seção, são apresentados os resultados e discussões, iniciando-se com o desempenho temporal das transferências e avançando para as razões de insucesso. Por fim, a última seção apresenta as conclusões da pesquisa realizada.

2 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de avaliação de políticas públicas teve uma expansão acentuada entre as décadas de 1980 e 1990, tendo por objetivo primordial a reforma do Estado, que privilegiava dois propósitos básicos: uma perspectiva de contenção de gastos públicos, com melhorias de eficiência e produtividade, e a reavaliação da pertinência das instituições do governo (Faria, 2005). Nesse modelo, influenciado pelo gerencialismo público e pela necessidade de ajuste fiscal, a eficiência representa o objetivo principal da política pública (Souza, 2006).

Para Lopes (2016), as peças orçamentárias, que funcionam ao mesmo tempo como ferramentas de planejamento, gestão e transparência dos gastos públicos, acabam privilegiando o monitoramento das execuções orçamentárias das ações em detrimento de uma avaliação completa do programa. Porém, a avaliação das políticas públicas não pode ficar restrita ao desempenho orçamentário da ação, uma vez que isso limita as possibilidades de aperfeiçoamento de processos. Sobre esse aspecto, Souza (2003, p. 27) apresenta as seguintes considerações:

Precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos

sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados.

Para Kraft e Furlong (2010), a coleta e interpretação de informações, de forma a esclarecer causas e efeitos dos problemas públicos, é um dos aspectos mais importantes na análise das políticas públicas. O desafio é realizar uma classificação correta das informações em razão da diversidade de interesses envolvidos. Essa identificação pode ser processada por meio da análise de desempenho, a qual, na concepção de Radnor e Barnes (2007), pode ser conceituada por meio de três atividades principais: medição, relato e gerenciamento.

Nesse aspecto, concordam Costa e Castanhar (2003) na compreensão de que o processo de avaliação política se caracteriza como uma maneira de mensurar o desempenho de programas, resultando na necessidade de definição de medidas para a aferição dos resultados. Para Sanderson (2001), o desempenho pode ser analisado em diferentes níveis, por meios diversos. Por exemplo, em termos de saídas, utilizam-se sistemas de medidas e indicadores de desempenho; em termos de sistemas e processos gerais, a análise é realizada por inspeções e auditorias de qualidade; já em termos de desempenho contratual, a análise processa-se por meio do monitoramento de normas.

Na gestão pública, a medição de desempenho precisa ser pesquisada e adaptada de acordo com o seu contexto (Akim; Mergulhão, 2015), uma vez que não existe uma única fórmula que possa ser replicada em toda e qualquer situação. De fato, existe um claro desacordo em termos de fundamentação metodológica e orientação prática da pesquisa de avaliação, com dezenas de abordagens distintas (Vedung, 2009). Por isso, é necessário definir com clareza o objeto de avaliação, para a escolha apropriada do método de investigação, interpretação e publicação de resultados.

3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

As transferências intergovernamentais encontram-se situadas no campo de estudo do federalismo fiscal (Pantoja; Pereira, 2018). De acordo com Ter-Minassian (1997), o desenho das transferências intergovernamentais é um dos aspectos mais complexos do federalismo fiscal, com experiências distintas em vários países. Porém, seria possível agrupá-las em dois grandes grupos principais: repartição de receitas e concessões, nas quais enquadram-se as transferências voluntárias.

A utilização das transferências por concessões é controversa. De acordo com Oates (2008), estudos revelam que, apesar de as transferências por concessões ocuparem um papel legítimo a desempenhar em um sistema financeiro federal, em muitos casos, há uma manipulação perversa desses recursos, como, por exemplo no direcionamento proposital de recursos em períodos eleitorais para aliados políticos (Bugarin; Marciniuk, 2017). O grande consenso é que a utilização das transferências carece de uma boa regulação, de forma que estas se tornem mais eficazes para o alcance de objetivos legítimos e menos sujeitas a manipulações (Oates, 2008).

No Brasil, existe uma forte dependência dos municípios quanto aos repasses provenientes das transferências intergovernamentais. Em comparação com o poder tributário de outros entes da federação, os municípios contribuem muito pouco para o total das receitas arrecadadas. Estudo conduzido por Almeida (2005) demonstra que a participação dos municípios no total das receitas arrecadadas pelo governo, entre os anos de 1988 e 2000, teve uma oscilação média que variou, entre limites mínimo e máximo, de 2,7% a 5,5%, enquanto os estados apresentaram uma variação de 26,6% a 31,1% e o Governo Federal, uma variação de 63,4% a 68,1%.

Em termos exclusivos do orçamento municipal, o estudo conduzido por Ferreira e Bugarin (2007) indica que, na média, menos de 25% da receita total dos municípios são provenientes de arrecadação tributária própria. Esse cenário não corresponde ao cenário ideal do federalismo fiscal tradicional, no qual muitos economistas enfatizam a importância de uma dependência básica de receitas próprias como uma fonte de autonomia e disciplina fiscal para níveis descentralizados de governo (Oates, 2008).

4 REFORMA AGRÁRIA

A política agrícola, fundiária e de Reforma Agrária consta estabelecida na Constituição Federal de 1988 e tem por fim orientar a atuação do governo junto aos problemas, carências e tensões do meio rural. A política de Reforma Agrária envolve um conjunto de medidas destinadas a uma melhor distribuição de terras, trabalhadas por meio de modificações no regime de sua posse e uso, com vistas ao cumprimento dos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Lei nº 4.504) (Brasil, 1964). O órgão responsável pela execução da política de Reforma Agrária no Brasil é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Existem diversos programas na política de Reforma Agrária destinados ao desenvolvimento regional. A criação de assentamentos, por si só, gera uma série de demandas e expectativas relacionadas à execução de políticas voltadas à viabilização de infraestruturas (Heredia *et al.*, 2005). Apesar de não haver consenso no meio acadêmico quanto à execução da política de Reforma Agrária, diversos autores a defendem como fator de desenvolvimento regional, com mudanças nas dinâmicas sociais e econômicas dos municípios e regiões de instalação dos assentamentos (Ferreira Neto *et al.*, 2017).

5 METODOLOGIA

Para a avaliação das transferências voluntárias, foi realizado um recorte nos programas de infraestrutura divulgados pelo Incra no PPA 2012–2015, por meio de uma pesquisa documental aplicada no SICONV. Tais programas destinaram-se à implantação ou recuperação de obras de engenharia essenciais à subsistência e ao desenvolvimento do meio rural, como estradas vicinais, sistemas de abastecimento de água e eletrificação rural.

No recorte, foram identificados 150 programas de publicação regular (Brasil, [2018d]). Além dos programas regulares, foram encontrados outros programas que foram trabalhados no período com o intuito de resolver demandas pontuais, fruto de negociações políticas. Tais programas não foram considerados nesta pesquisa, por seu caráter excepcional. A seguir, foram obtidos extratos detalhados de todas as propostas cadastradas em cada um dos programas (Brasil, [2018d]). Os dados de interesse da pesquisa foram agrupados em categorias semelhantes, a partir da classificação estabelecida no campo “situação” das propostas, o qual revelou o enquadramento da fase de implementação naquele momento.

O próximo aspecto envolveu a avaliação do desempenho temporal dos instrumentos e sua relação com o plano ideal de execução. Nesse contexto, fez parte do escopo de análise o planejamento estabelecido no ato de formalização do convênio, as prorrogações de prazo concedidas ao longo da vigência e o cronograma de execução da obra, definido no projeto básico de engenharia.

O estabelecimento do plano ideal de execução partiu do pressuposto de que o ato formal de celebração do convênio definiria, em primeira instância, cronogramas adequados à realização do objeto, haja vista que esse planejamento temporal é objeto de análise e aprovação do concedente. Duas peças técnicas merecem destaque nesta avaliação, que são

o plano de trabalho do convênio e o projeto básico de engenharia. O plano de trabalho é a peça técnica do convênio na qual são estabelecidas metas, etapas, o cronograma de desembolso e o prazo de vigência do instrumento. Já o projeto básico de engenharia envolve a peça técnica na qual se estabelece o prazo de execução da obra propriamente dita.

As variáveis selecionadas para a análise de temporalidade encontram-se detalhadas no Quadro 1.

Quadro 1 – VARIÁVEIS UTILIZADAS NA ANÁLISE DE TEMPORALIDADE

Variável	Nome	Descrição	Medida
t_{vf}	Prazo realizado de vigência	É o tempo compreendido entre as datas de início e de término da relação jurídica contratual do convênio.	dias
t_{vi}	Prazo inicial de vigência	É o primeiro prazo de vigência estabelecido na assinatura do termo de convênio, sem incidência de termos aditivos e prorrogações de ofício.	dias
t_{pb}	Prazo de execução da obra previsto no projeto de engenharia	É o período de tempo definido no cronograma físico-financeiro do projeto básico de engenharia para a execução da obra ou serviço de engenharia.	meses
t_{co}	Prazo real de conclusão da obra	É o período de tempo compreendido entre a data de início da vigência do convênio e a data de conclusão da obra. Entende-se como data de conclusão da obra a data indicada no Termo de Recebimento Definitivo da Obra ou no Termo de Aceitação da Obra.	dias

Fonte: Autoria própria.

A construção dos indicadores de desempenho temporal baseou-se em três eixos de investigação, conforme detalhamento apresentado no Quadro 2.

Na avaliação do desempenho temporal, foi levada em conta uma população de 321 convênios assinados. Porém, para efeitos de análise, foram desconsiderados alguns convênios encontrados em situações que pudessem comprometer, de alguma forma, os resultados, conforme o caso.

Quadro 2 – ÍNDICES DE AVALIAÇÃO TEMPORAL

Indicador	Definição	Fórmula
IT_PRORROG	Índice temporal de prorrogação de convênios: mede a relação entre o período realizado de vigência e o período planejado de vigência.	$\frac{\sum t_{vf}}{\sum t_{vi}}$
IT_PROJETO	Índice temporal de avaliação do cronograma de projeto: mede a relação entre o período realizado de vigência e o prazo de execução da obra previsto no cronograma do projeto de engenharia.	$\frac{\sum t_{vf}}{\sum t_{pb}}$
IT_OBRACON	Índice temporal de avaliação das obras concluídas: mede a relação entre o prazo real de conclusão da obra e o prazo de execução da obra previsto no cronograma do projeto básico de engenharia.	$\frac{\sum t_{co}}{\sum t_{pb}}$

Fonte: Autoria própria.

No índice IT_PRORROG, os cálculos envolveram uma unidade de análise de 268 convênios assinados. Na seleção dos dados, foram desconsiderados aqueles convênios classificados como anulados, haja vista que o procedimento de anulação torna os instrumentos inócuos.

Para os cálculos do índice IT_PROJETO, foi utilizada uma unidade de análise de 168 convênios assinados. Três requisitos foram estabelecidos na seleção dos dados. O primeiro deles envolveu a obrigatoriedade de o convênio possuir um projeto de engenharia cadastrado no sistema. O segundo envolveu a desconsideração dos dados referentes

a convênios anulados, pela invalidade desses instrumentos. Por fim, foram desconsiderados os dados relacionados a convênios em execução, pelo fato de permanecer em aberto a possibilidade de prorrogação desses instrumentos, o que acabaria por distorcer os resultados.

Para o cálculo do indicador IT_OBRACON, foi selecionada uma unidade de análise de 128 convênios assinados. Nessa seleção, além daqueles convênios que contêm informações sobre o projeto, foram selecionados os convênios assinados que tiveram suas obras concluídas e aceitas pelo órgão repassador de recursos. A informação de data de conclusão foi extraída de Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização, Termos de Recebimento Definitivo e Termos de Aceitação de Obras, os quais integram documentos anexos nos módulos de acompanhamento e fiscalização e de prestação de contas do SICONV.

A última etapa envolveu a investigação das causas de insucesso dos instrumentos. Procurou-se identificar quaisquer relatos ou registros de informações que pudessem identificar as razões do insucesso das transferências. Nessa perspectiva, foram definidas três abordagens distintas: a) avaliação das causas de anulação de convênios; b) avaliação das causas de insucesso dos instrumentos que não cumpriram seu objeto ou não realizaram suas obras; e c) avaliação das dificuldades relatadas pelo conveniente no momento da prestação de contas do convênio.

A avaliação das causas de anulação foi realizada em 53 convênios enquadrados nessa situação. Na coleta dos dados, foram consideradas apenas as justificativas apresentadas pelo concedente no ato formal de anulação do instrumento, em campo de preenchimento obrigatório do SICONV. No sistema, o concedente é livre para descrever suas justificativas de acordo com suas percepções, uma vez que não há uma padronização pré-estabelecida para o preenchimento dessa informação. Nessa circunstância, a pesquisa identificou e classificou as situações mais recorrentes para fins de avaliação, que foram: problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro, inadimplência financeira do proponente, não informado e outros.

Na classificação estabelecida como problemas técnicos de projeto, encontraram-se situações das mais variadas, como, por exemplo: projetos com erros grosseiros de dimensionamento e orçamento, projetos em desconformidade com a normatização vigente, projetos incompletos, projetos não elaborados no prazo determinado por cláusulas suspensivas e projetos sem o devido licenciamento ambiental. A classificação de contingenciamento financeiro envolveu os casos com cortes de orçamento demandados pelo concedente, inviabilizando a

execução do acordo. Já a classificação de inadimplência financeira do proponente envolveu aqueles casos em que a transferência dos recursos foi impedida por situação de irregularidade fiscal. Na classificação estabelecida como não informado enquadram-se aqueles casos em que se constatou a ausência de justificativas para anulação. Por fim, a categoria outros diz respeito a situações diversas de menor incidência.

A avaliação das causas de não cumprimento do objeto foi realizada em uma unidade de análise de 46 convênios assinados. Da população dos convênios assinados, a unidade de análise foi extraída daqueles que se encontravam com vigência expirada e que não possuíam nenhum ateste de conclusão das obras pelo concedente, seja em Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização ou Termos de Recebimento, seja mediante a aprovação das contas (ainda que não houvesse registros de fiscalização no sistema). As situações mais recorrentes constatadas foram: falhas de fiscalização, falhas executivas, falhas na liberação de recursos, falhas não informadas e problemas técnicos de projeto.

As falhas de fiscalização foram identificadas pela ausência de relatórios de acompanhamento e fiscalização técnica da obra ou pela insuficiência de informações sobre vistorias em quaisquer outros relatórios que poderiam ter sido produzidos ao longo do convênio. As falhas executivas estiveram relacionadas à execução do objeto em desconformidade com as especificações técnicas do projeto, à execução parcial não aprovada pelo concedente ou até mesmo à inexecução total do empreendimento. As falhas na liberação de recursos foram identificadas tanto pelo atraso no repasse de recursos financeiros do convênio quanto pela ausência completa dessa liberação. Essa situação foi mais evidente em convênios cujo planejamento envolveu a liberação de duas ou mais parcelas no cronograma de desembolso. As falhas não informadas foram constatadas naqueles convênios em que não havia qualquer informação produzida pelo concedente ou pelo conveniente que pudesse esclarecer os motivos de não execução do objeto ou reprovação das contas. Por fim, as falhas de projeto envolveram aquelas situações em que a execução do empreendimento foi prejudicada por vícios ou erros de projeto, percebidos após a contratação da obra.

A avaliação das dificuldades relatadas pelo conveniente no momento da prestação do convênio foi realizada em uma unidade de análise de 175 convênios assinados. Na seleção dos dados, foram desconsiderados os convênios em execução e os convênios anulados, por se tratar de situações que antecedem a prestação de contas e que, portanto, não possuem quaisquer relatos registrados para

discussão. Assim como nas justificativas de anulação, as dificuldades relatadas pelo conveniente foram extraídas de um campo de livre edição do módulo de prestação de contas do SICONV. A pesquisa identificou as situações mais recorrentes para fins de classificação e avaliação, que foram: atraso no repasse de recursos, condições climáticas, dificuldades logísticas, dificuldades não informadas, problemas de ordem técnica e operacional e execução sem dificuldades.

6 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1 AVALIAÇÃO DA TEMPORALIDADE

Os resultados obtidos no cálculo do IT_PRORROG, IT_PROJETO e IT_IBRACON encontram-se expostos na Tabela 1.

Tabela 1 – ÍNDICES DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO TEMPORAL

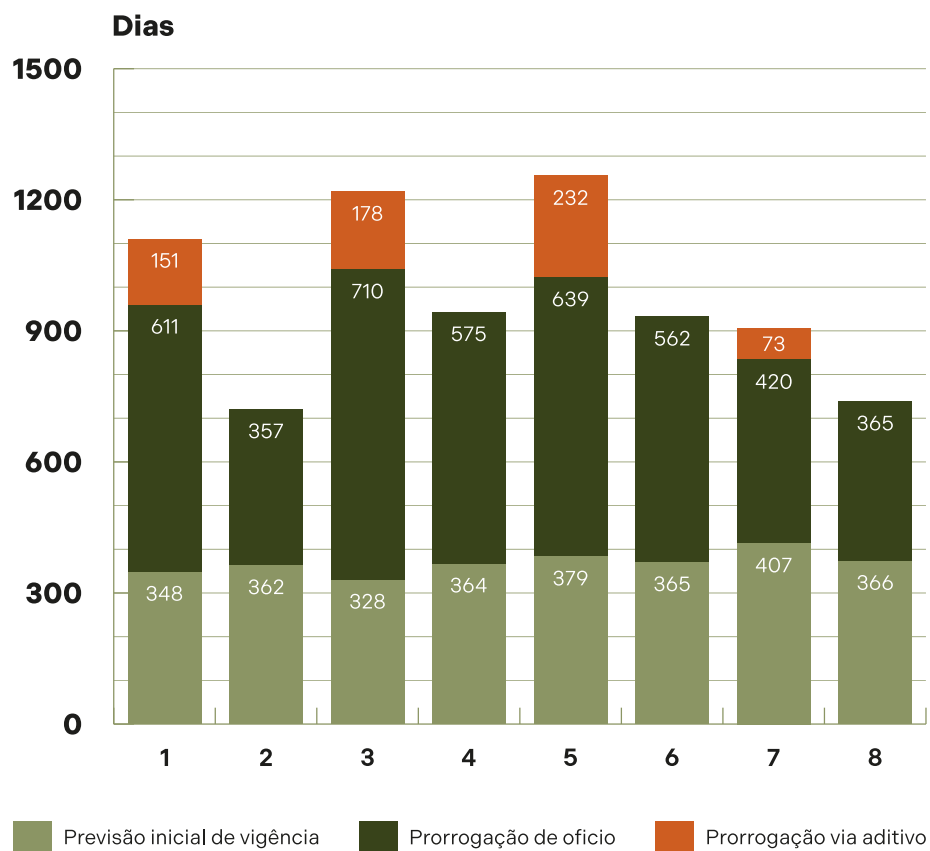
Indicador	Informação	2012	2013	2014	2015	PPA
IT_PRORROG	Média	3,6210	4,1088	3,8672	2,4173	3,6968
	Mediana	2,3915	3,3471	3,5041	2,0438	2,9799
IT_PROJETO	Média	5,9711	5,5994	5,5254	3,3542	5,4200
	Mediana	4,4425	5,5000	5,1028	2,6667	4,6944
IT_OBRACON	Média	4,8282	4,7544	5,2144	2,0567	4,6319
	Mediana	3,4963	3,6917	4,4444	1,4472	3,6396

Fonte: Autoria própria.

Os resultados se mostraram significativos em termos absolutos ao olhar para o PPA como um todo. No caso do IT_PRORROG, o prazo de vigência superou em três vezes o plano inicial definido na celebração do instrumento. No IT_PROJETO, o prazo de vigência superou em aproximadamente cinco vezes o cronograma do projeto de engenharia, enquanto no IT_OBRACON, o prazo real de conclusão da obra superou em quatro vezes o cronograma do projeto de engenharia.

Para uma melhor visualização do impacto das prorrogações de vigência, o Gráfico 1 ilustra o comportamento da média e da mediana de três variáveis: previsão inicial de vigência dos instrumentos, em dias (t_i), prorrogações de ofício, em dias (t_{po}), e prorrogações via aditivo, em dias (t_{pa}).

Gráfico 1 – ANÁLISE DO PRAZO DE VIGÊNCIA



Fonte: Autoria própria.

Em todos os anos analisados no estudo, os períodos de prorrogação acabaram por superar o prazo inicialmente planejado. A mediana da prorrogação via termo aditivo revelou que esse tipo de prorrogação apresentou uma influência mais pontual, restrita a parte dos instrumentos, ainda que, em termos absolutos, os valores médios de prorrogação correspondam a valores significativos. Ressalte-se que o ano de 2015, com média inferior de prorrogação, ainda pode aumentar seus valores se mantidas as mesmas condições de anos anteriores, haja vista que boa parte dos instrumentos formalizados naquele ano permanece em execução, com possibilidade de prorrogação.

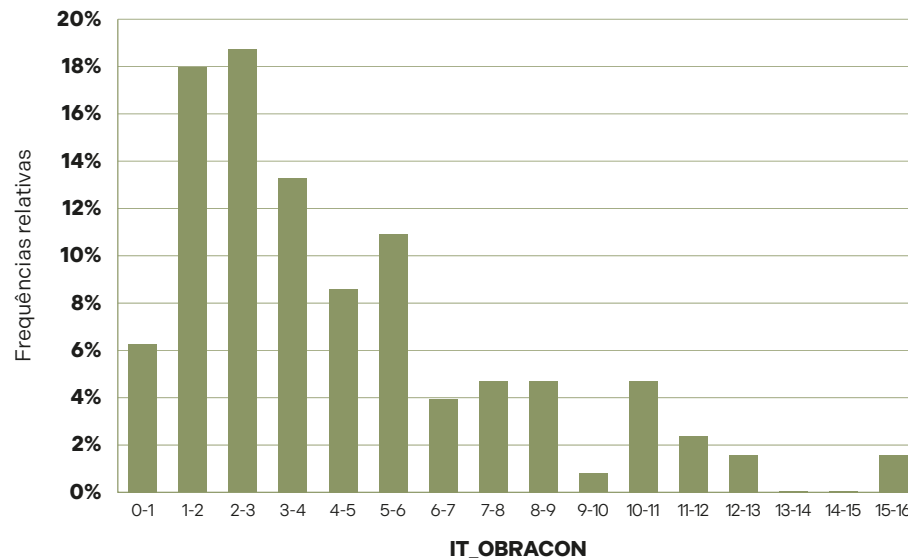
No cenário demonstrado pelo Gráfico 1, é possível verificar que as prorrogações de ofício foram o principal fator de modificação do período de vigência. Por consequência, infere-se que o planejamento de execução das obras apresentou uma tendência a ser prejudicado por atrasos na liberação dos recursos. Além disso, evidencia-se que o órgão concedente foi o principal agente responsável por acréscimos de tempo na execução dos convênios, haja vista que a prorrogação de ofício é um ato de competência exclusiva desse órgão.

De certa forma, os resultados surpreendem pelo fato de a totalidade dos recursos necessários à execução do instrumento estaria, em tese, assegurada antes da assinatura do instrumento. Ao olhar para os resultados, parece evidente que existe um descompasso entre os atos de empenho e de desembolso financeiro na gestão orçamental.

No ato de empenho, a Administração Pública Federal se compromete a reservar o valor total de repasse para cobrir as despesas, tanto que ele antecede a formalização do instrumento, como forma de garantia dos recursos. Contudo, apesar do compromisso assumido e da existência de um cronograma de desembolso para o repasse financeiro, na prática nem sempre existem recursos disponíveis para transferência no momento necessário. Essa situação é agravada em momentos de crise fiscal e contenção de despesas.

O Gráfico 2 apresenta a distribuição de frequências do IT_OBRACON. Essa distribuição de frequências revelou que apenas cerca de 6% das obras foram concluídas dentro da previsão inicial do projeto. Por outro lado, aproximadamente 75% das obras foram concluídas em período duas vezes superior ao da previsão de projeto, enquanto aproximadamente 57% foram concluídas em período três vezes superior. Julga-se que tamanha diferença poderia ser explicada sob dois prismas principais: o da gestão administrativa e o da gestão de projetos.

Gráfico 2 – DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIAS DO IT_OBRACON



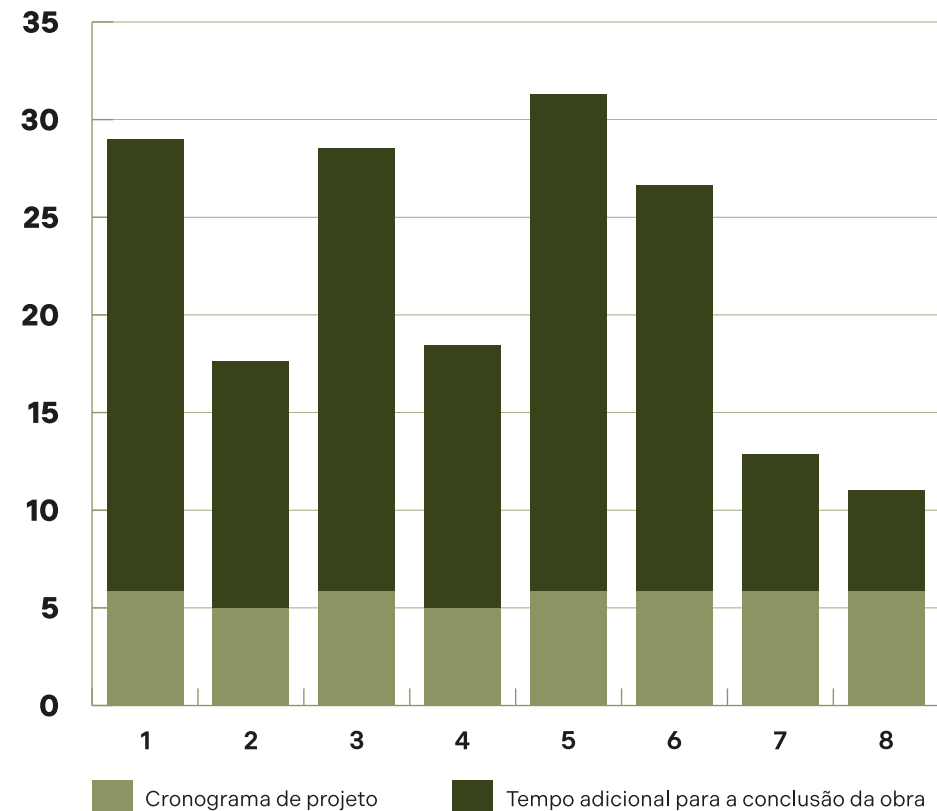
Fonte: Autoria própria.

No primeiro caso, evidencia-se que as ações administrativas de gestão (desconsiderando a execução da obra propriamente dita) assumem um peso considerável no contexto geral de implementação das obras realizadas por convênio. Corroboram com esse entendimento a amplitude dos índices e os sucessivos atrasos na liberação de recursos evidenciados anteriormente.

No prisma da gestão de projetos, entende-se que os resultados podem indicar uma possível falha de dimensionamento de prazos no cronograma de projeto, o que poderia ser corroborado pela incidência de problemas técnicos de projeto apresentada na próxima seção e pela amplitude dos dados. Um cronograma mal dimensionado tende a prejudicar a execução dos contratos, haja vista que o cronograma é uma peça fundamental do orçamento, dimensionando equipamentos e pessoal.

O Gráfico 3 ilustra o prazo necessário para a conclusão das obras. Na base das colunas situa-se o prazo previsto para a execução da obra no projeto de engenharia, enquanto no topo encontra-se o tempo adicional envolvido para a conclusão da mesma.

Gráfico 3 – PRAZO TOTAL PARA CONCLUSÃO DAS OBRAS



Fonte: Autoria própria.

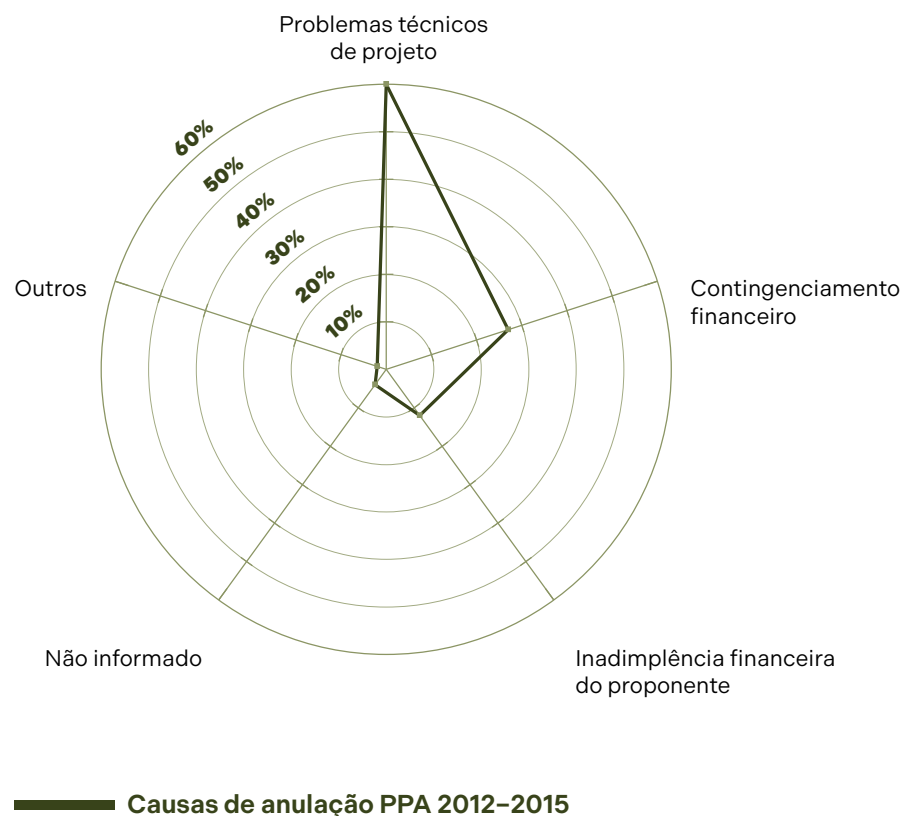
6.2 IDENTIFICAÇÃO DAS CAUSAS DE INSUCESSO

A anulação dos convênios foi um evento que apresentou incidência recorrente em todos os anos do estudo. O Gráfico 4 demonstra que as principais tendências de anulação envolveram problemas técnicos de projeto e contingenciamento financeiro.

Os dados também revelam que a motivação de nulidade não apresentou um comportamento regular ao longo do período. A única exceção foi a anulação por contingenciamento financeiro, que apresentou uma tendência de crescimento ao longo de todos os anos, iniciando em 0% no ano de 2012 e culminando em 67% no ano de 2015. Ao analisar o contexto macroeconômico, é possível perceber que essa tendência

acompanhou a evolução da crise fiscal brasileira, que se agravou no período em estudo e teve seu auge justamente no ano de 2015.

Gráfico 4 – CAUSAS DE ANULAÇÃO DE CONVÊNIOS – PERÍODO 2012–2015



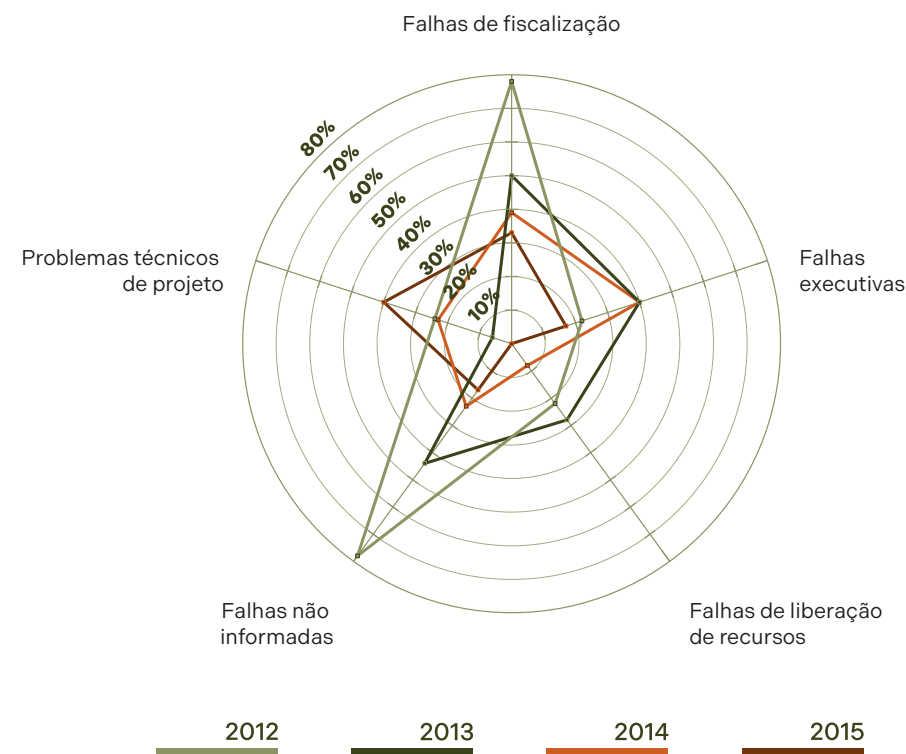
Fonte: Autoria própria.

No contexto que se apresenta, julga-se que uma redução dos índices de anulação passa por uma melhor capacitação técnica do proponente quanto aos aspectos necessários à aprovação de projetos, bem como por um melhor planejamento financeiro dos repasses.

A identificação das causas de não conclusão das obras ou de reprovação se mostrou de difícil aferição, haja vista a insuficiência de informações na plataforma que pudessem elucidar os problemas. Tanto que as maiores incidências acabaram sendo classificadas como falhas

de fiscalização ou falhas não informadas, conforme ilustram os resultados expressos no Gráfico 5.

Gráfico 5 – OBRAS NÃO CONCLUÍDAS OU REPROVADAS: IDENTIFICAÇÃO DE CAUSAS



Fonte: Autoria própria.

É possível perceber que as falhas não informadas caminharam próximas às falhas de fiscalização. Porém, cabe destacar que as duas categorias não devem ser confundidas, pois pretendem ilustrar situações distintas. Ainda que um convênio viesse a apresentar falhas de fiscalização, ele poderia conter informações sobre as razões de insucesso do instrumento no parecer final da prestação de contas. Já um convênio classificado com falhas de informação seria aquele que não registrou nenhuma explicação aparente sobre as causas de não cumprimento do objeto.

A ausência de informações de fiscalização no decorrer da execução prejudica a gestão administrativa na tomada de providências quanto a eventuais desvios de conduta ao longo do processo. Se, por um lado, a recorrência desse tipo de situação se mostrou preocupante por sua alta incidência, os resultados também demonstraram um aspecto positivo, que foi a evidência de uma redução sistemática do problema ao longo dos anos, caindo de um percentual de 78% no ano de 2012 para 33% em 2015. Mesmo que os valores continuem altos em 2015, foi possível perceber uma melhora significativa nas ações de fiscalização.

A alta incidência de falhas de informação prejudica a transparência das transferências voluntárias. A aplicação dos recursos públicos deveria ser acompanhada de relatos transparentes que tragam evidências das ações de gestão ao longo do processo, inclusive para o aperfeiçoamento de procedimentos e identificação de fragilidades. Não basta saber se o recurso foi utilizado ou não; é importante avaliar se o recurso foi gerido da melhor forma possível, visando à otimização dos resultados.

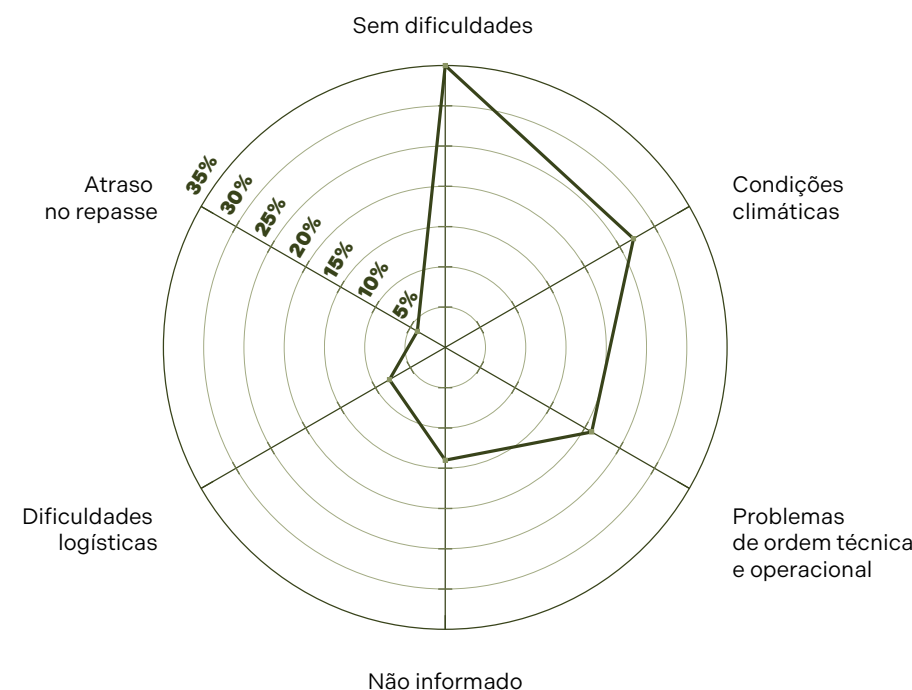
As falhas executivas apareceram logo a seguir. De ação recorrente em todos os anos do estudo e com incidência média de 33% ao longo de todo o período, as falhas executivas representam os serviços mal executados. Nesse tipo de situação, encontram-se os maiores registros de conflitos entre os envolvidos.

As falhas de projeto também apresentaram incidência recorrente em todos os anos do estudo, resultando como causa de insucesso em 22% dos convênios analisados. Evidencia-se, dessa forma, que a redução de insucessos na execução de convênios passa pela qualificação dos projetos de engenharia. Porém, a qualificação por si só não seria suficiente para resolução completa do problema. O atraso no início da obra também poderia levar um projeto de engenharia a ficar desatualizado com o tempo. Se as condições do problema a ser resolvido são modificadas ao longo do tempo, há uma mudança correlata nas soluções necessárias à sua resolução. Assim, uma redução das falhas de projeto também passa por uma maior agilidade na contratação e execução dos empreendimentos.

As causas classificadas como falhas na liberação de recursos apresentaram menor incidência no estudo. Seja pelo atraso no repasse de recursos financeiros do convênio, seja pela omissão completa dessa liberação, essa situação foi mais evidente em convênios cujo planejamento envolveu a liberação de duas ou mais parcelas no cronograma de desembolso. Evidencia-se que não basta que os recursos estejam assegurados; é necessário que os recursos sejam descentralizados no tempo programado.

O Gráfico 6 apresenta as dificuldades relatadas pelos convenientes.

Gráfico 6 – DIFICULDADES RELATADAS PELOS CONVENIENTES – PERÍODO 2012-2015



— Dificuldades relatadas pelo conveniente PPA 2012-2015

Fonte: Autoria própria.

Apesar dos problemas identificados nas seções anteriores, poucos foram os convenientes que se dispuseram a relatar dificuldades enfrentadas ao longo do processo. Ao analisar os resultados expressos no Gráfico 6, verifica-se que a soma dos percentuais classificados como “sem dificuldades” ou “não informado” correspondeu a praticamente metade das respostas fornecidas.

Existem alguns fatores que podem ter contribuído para essa situação. O primeiro deles envolveria uma certa tendência do conveniente em não apontar problemas de sua responsabilidade e que poderiam

resultar em uma espécie de confissão de culpa ou na perda de credibilidade em acordos futuros. Nesse cenário, seria melhor omitir as dificuldades do que correr o risco de inviabilizar parcerias futuras. Outro fator diz respeito ao desconhecimento do convênio por parte da pessoa que está alimentando o sistema. Boa parte dos municípios brasileiros tem por hábito terceirizar as funções de operação do SICONV. Nesse contexto, supõe-se que as pessoas que efetivamente acompanharam a execução do convênio não teriam acesso ao sistema para descrever suas percepções e opiniões.

As condições climáticas foram mencionadas como fator de dificuldade de execução em 27% dos casos. A maior concentração dessa ocorrência esteve vinculada a municípios localizados na região Norte do país. Os problemas de ordem técnica e operacional surgiram logo a seguir, com uma incidência média de 21% no período. Nesse quesito, foram categorizados os problemas relacionados à gestão administrativa do conveniente, como falta de pessoal, qualificação técnica inadequada para a operação das transferências e a fiscalização das obras, falta de equipamentos etc.

As dificuldades logísticas apresentaram uma incidência média de 8% no período. Essas dificuldades estão relacionadas à execução da obra em locais de difícil acesso, especialmente para a mobilização e a desmobilização de pessoal e equipamentos. O fato de as obras estarem localizadas na zona rural de municípios também contribui para isso, haja vista que a zona rural brasileira é dotada de menor infraestrutura.

Por fim, o atraso no repasse de recursos foi mencionado em 3% dos casos. Esse resultado, aparentemente contraditório, chama a atenção por ser bem inferior ao número de instrumentos que efetivamente tiveram atrasos na liberação de recursos. Isso significa que, a despeito dos custos envolvidos no atraso de repasses, conforme visto anteriormente, poucos foram os convenientes que relataram tal fato como um problema real para a execução do instrumento.

7 CONCLUSÕES

O aumento gradativo no volume de recursos trabalhados mediante transferências voluntárias ao longo das últimas décadas, aliado à melhora significativa na transparência das informações com a evolução do SICONV e da plataforma +Brasil, reforça a necessidade de produções científicas que avaliem o comportamento da gestão desses instrumentos, de forma a melhorar a qualidade dos serviços conferidos

pela Administração Pública. O controle social das políticas públicas é incrementado mediante o processo de avaliação, uma vez que seus resultados conferem uma melhor compreensão de dados, muitas vezes complexos, propiciando uma leitura objetiva dos cenários.

A pesquisa teve por objetivo avaliar o desempenho temporal de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em áreas de Reforma Agrária no interior do Brasil e identificar as causas de insucesso na operacionalização dessas transferências. Mediante os resultados deste estudo, procurou-se contribuir com pesquisadores da área de políticas públicas no Brasil em suas futuras pesquisas, uma vez que se ambicionou proporcionar um panorama geral do desempenho de implementação das transferências voluntárias. A utilização de dados processados mediante estudos e análises confere maior fundamento a posicionamentos e decisões.

Os índices construídos para a avaliação do desempenho temporal demonstraram que um convênio assinado tende a consumir três vezes mais tempo de vigência do que o plano inicial aprovado na celebração. As prorrogações de ofício representaram o principal instrumento de modificação de vigência, o que evidencia que o atraso na liberação de recursos sob responsabilidade do concedente foi a principal causa de morosidade dos convênios.

Em relação ao objeto das transferências, que são as obras de engenharia, os resultados demonstraram que o prazo necessário à conclusão das obras foi aproximadamente quatro vezes superior ao prazo definido no projeto. Já a vigência dos convênios apresentou uma tendência de ser cinco vezes superior ao cronograma da obra definido no projeto de engenharia.

As principais causas de anulação dos convênios estavam relacionadas a problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro e inadimplência financeira do proponente. A anulação por problemas técnicos de projeto evidenciou que mais da metade dos convênios formalizados com cláusulas suspensivas condicionando a eficácia do instrumento à apresentação do projeto de engenharia após a celebração não obtiveram sucesso. Os resultados parecem indicar que a concessão de um prazo maior para a elaboração do projeto de engenharia não é suficiente para melhorar a eficácia das propostas.

O contingenciamento financeiro como causa de anulação dos convênios apresentou uma tendência de alta ao longo do período. O ápice das anulações foi registrado em 2015, quando cerca de 67% dos convênios anulados registraram o contingenciamento financeiro como causa de anulação. Os resultados parecem confirmar a tendência de

agravamento da crise fiscal brasileira no período, com auge em 2015. Já a anulação por inadimplência financeira do conveniente não apresentou regularidade, ocorrendo de maneira mais pontual, com incidência média de 10%.

Em relação às obras não concluídas ou reprovadas pelo concedente, foram identificadas quatro causas de maior incidência. Em primeiro lugar, com incidência média de 50% no período, apareceram as falhas de fiscalização. Esse resultado reitera a importância de uma fiscalização efetiva para o sucesso dos instrumentos. Em segundo lugar, surgiram as falhas executivas, com incidência média de 33%. A seguir, apareceram os problemas técnicos de projeto, apontados como razão de insucesso em 22% dos casos. Por fim, as falhas na liberação de recursos tiveram uma incidência média de 17% no período. Cabe destacar que, em 41% dos casos, não foram encontradas informações sobre as causas de não conclusão das obras ou reprovação das contas, o que revela baixo nível de transparência na gestão dos convênios classificados nessa situação.

Ao olhar sob a ótica dos convenientes, constatou-se que, em cerca de 49% dos casos, os convenientes preferiram não apontar nenhuma dificuldade para a execução dos convênios na prestação de contas, apesar da aparente evidência de problemas. Esse fato sugere que os convenientes tendem a não relatar suas dificuldades, sejam elas causadas por si próprios ou pelo concedente, de maneira a preservar sua credibilidade em acordos futuros. As condições climáticas e os problemas de ordem técnica e operacional somaram outros 48% de incidência dentre as dificuldades relatadas. As dificuldades logísticas e os atrasos no repasse completaram a lista. Esses resultados reforçam a necessidade de um bom planejamento de execução dos convênios, de forma a proporcionar dimensionamentos adequados de pessoal e equipamentos, além de uma avaliação correta da época ideal de execução das obras.

A pesquisa apresentou algumas limitações. Destaca-se que a obtenção dos dados sobre convênios esteve limitada ao SICONV, considerando-se que existe uma obrigatoriedade imposta em regulamento para que todas as informações sobre convênios estejam incluídas nesse sistema. Isso significa que quaisquer outros dados porventura não registrados no sistema, como relatórios de fiscalização ou atestados de obras concluídas, ainda que venham a constar nos processos administrativos internos das instituições, não foram considerados nesta pesquisa.

Partilha-se da opinião de que as transferências voluntárias têm apresentado um desempenho ineficiente e pouco eficaz para a implementação

de políticas públicas. Parece evidente que a formalização das transferências voluntárias mediante a assinatura dos convênios, apesar de envolver um marco relevante para a provisão de recursos, não garante a implementação da política. Ao olhar para a temporalidade dos convênios, julga-se que não é razoável haver um descompasso tão grande entre planejamento e execução. Também não é razoável que uma obra demore, em média, quatro vezes mais tempo do que o planejado para a conclusão.

Ao considerar os atrasos evidenciados na liberação de recursos, entende-se que uma melhora no desempenho de implementação dos convênios passa necessariamente por modificações na gestão orçamentária, de forma que os recursos empenhados estejam à disposição quando demandados, e não posteriormente. A qualificação dos projetos de engenharia é outro fator no qual se deve investir para a redução do insucesso dos convênios. As causas de anulação de convênios demonstraram que não é suficiente conceder ao conveniente um maior prazo para a elaboração do projeto. É necessário capacitar os interessados e reduzir o tempo entre a aprovação do projeto e o início da obra, de forma a não deixar que o projeto de engenharia se torne obsoleto.

Como o processo de análise envolve não apenas a identificação de comportamentos, mas também a desconstrução do objeto de estudo, as linhas futuras de investigação devem mensurar a eficiência de execução de obras similares em outras instituições, bem como avaliar resultados percebidos após a atualização de regulamentos. A partir da investigação de outros programas, espera-se obter um cenário mais completo para a avaliação das transferências voluntárias, visando à explicação dos comportamentos e à acumulação de pesquisas confiáveis para subsidiar as tomadas de decisão.

REFERÊNCIAS

AKIM, E. K.; MERGULHÃO, R. C. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 337-366, 2015.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

BIJOS, D. **Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais**: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios do estado de Minas Gerais. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>. Acesso em: 4 jan. 2019.

BIJOS, D. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. **Desenvolvimento Em Questão**, [s. l.], v. 16, n. 44, 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painel de Obras**: Sistema de Monitoramento de Obras Públicas. Brasília, DF: MGI: Serpro, [2018a]. Disponível em: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldeobras.qvw&lang=pt-BR&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **SICONV - Sistema de Gestão de Convênios**: Consulta de Programas. Brasília, DF: MGI, [2018b]. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/>

[ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do](#). Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **SICONV - Sistema de Gestão de Convênios**: Portal de Sistemas. Brasília, DF: MGI, [2018c]. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/Principal/Principal.do>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **SICONV - Sistema de Gestão de Convênios**: Programas de Infraestrutura da Reforma Agrária - PPA 2012-2015. Brasília, DF: MGI, [2018d]. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BUGARIN, M.; MARCINIUK, F. Strategic partisan transfers in a fiscal federation: evidence from a new Brazilian database. **Journal of Applied Economics**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 211-239, 2017.

CASTRO, H. Vinculações de Recursos e Efeitos sobre a Flexibilidade Orçamentária do Município. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 147-166, 2016.

CIRIBELI, J. P.; MIQUELITO, S.; MASSARDI, W. O. Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 72-81, 2015.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

DEMARCHI, E. *et al.* Captação de recursos pelo sistema SICONV – Avaliação dos entraves encontrados em Municípios de pequeno porte. **Revista Da Universidade Vale Do Rio Verde**, Minas Gerais, v. 14, n. 1, p. 1067-1087, 2016.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300, 2007.

FERREIRA, I. F. S. **Eleições e política fiscal**: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3499>. Acesso em: 4 jan. 2019.

FERREIRA NETO *et al.* La reforma agraria como factor del desarrollo regional. **Tabula Rasa**, Bogotá, n. 27, p. 409-427, 2017.

GALLO, F. Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos Municípios brasileiros. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 25, n. 3, p. 453-467, 2013. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/22981/pdf_3. Acesso em: 6 jan. 2019.

HEREDIA, B. *et al.* Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2005. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-05802005000100001&lng=en&tlng=en. Acesso em: 4 fev. 2019.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy**: politics, analysis and alternatives. 3rd ed. United States of America: CQ Press, 2010.

LIMA, F. J. *et al.* Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos execu-

tados com recursos de transferências voluntárias. **Revista de Gestão e Projetos**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 102-117, 2017.

LOPES, A. (coord.) **Políticas públicas para cidades sustentáveis**: integração intersetorial, federativa e territorial. Rio de Janeiro: IBAM, MCTIC, 2016.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para Municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 181-207, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=331227376008>. Acesso em: 27 set. 2018.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para Municípios Brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. **Revista de Gestão de Projetos**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 90-101, 2017.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para Municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 151-167, 2016.

OATES, W. E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. **National Tax Journal**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008.

PANTOJA, F. P.; PEREIRA, J. A. R. Transferências voluntárias da União para os Municípios Brasileiros: uma análise da execução dos recursos nas políticas do setor de resíduos sólidos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 2, p. 111-122, 2018.

PUTTOMATTI, G. C. F. **Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://bi->

bliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10634. Acesso em: 4 jan. 2019.

RADNOR, Z. J.; BARNES, D. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 56, n. 5/6, p. 384-396, 2007.

SANDERSON, I. Performance management, evaluation and learning in “modern” local government. **Public Administration**, [s. l.], v. 79, n. 2, p. 297-313, 2001. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edswss&AN=000169949700003&site=eds-live>. Acesso em: 2 fev. 2019.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos Municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-562, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

TER-MINASSIAN, T. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, T (ed.). **Fiscal federalism in Theory and Practice**. Washington, DC: International Monetary Fund, 1997. p. 73-107.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation**. 4. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2009.

AUTORES

ALEXANDRE AUGUSTO RAMOS DE FARIA

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Médico-veterinário graduado pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Servidor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), atualmente em exercício no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

ALEXANDRE MAURICIO SANDRI

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Graduado em Agronomia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Servidor público do Incra no Paraná desde 2004, no cargo de engenheiro agrônomo, na carreira de perito federal territorial. Atua na Divisão de Desenvolvimento Sustentável da autarquia fundiária.

ANA PAULA MYSZCZUK

Doutora em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Professora do Departamento de Gestão e Economia (DAGEE) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Líder do Grupo de Pesquisa em Planejamento Urbano, Economia e Direito (PED).

ANDERSON CATAPAN

Pós-doutor em Gestão pela Universidade Fernando Pessoa (UFP). Pós-doutor em Business Administration pela Florida Christian University (FCU). Doutor em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com estágio doutoral na Universidade do Porto (UP). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e Chief Executive Officer (CEO) da Future Publishers Group.

ANTONIO GONÇALVES DE OLIVEIRA

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Advogado, contador e professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Líder do Grupo de Pesquisa em Governança Pública e Desenvolvimento. Membro da Academia de Ciências Contábeis do Paraná (ACCPR).

ARIANE MARIA AGNER

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Servidora pública, atua no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como Analista de Reforma e Desenvolvimento Agrário, desde 2006, nas áreas de gestão de pessoas e de desenvolvimento de políticas públicas para assentamentos.

CÁSSIA MORGANA FAXINA PACHECO

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialista em Comunicação Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Graduada em Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Atua como Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, com foco em comunicação institucional e desenvolvimento humano. Possui experiência em políticas públicas de gestão de pessoas, integridade e transparência, com ênfase em práticas de comunicação voltadas à valorização dos servidores e ao fortalecimento do relacionamento entre o Estado e a sociedade.

CHRISTIAN LUIZ DA SILVA

Pós-doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecno-

lógica Federal do Paraná (UTFPR). Bolsista Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Editor-chefe da Revista Tecnologia e Sociedade.

CLAUDINEI CHALITO DA SILVA

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Engenheiro agrônomo graduado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e servidor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Atua como perito federal territorial em avaliação de imóveis rurais, mercado de terras rurais, projetos de assentamentos e geoprocessamento.

CLEOMAR MARIANI

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Engenheiro agrônomo graduado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atua no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como perito federal territorial.

CLÉRIA FIGUEIREDO

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Atua como servidora pública federal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

DANIEL MARQUES MOREIRA

Mestre em Administração Autárquica pelo Instituto Politécnico de Bragança (IPB) e em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Atua como engenheiro civil no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

DÉCIO ESTEVÃO DO NASCIMENTO

Pós-doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Doutor em Ciências do Homem e Tecnologia pela Université de Technologie de Compiègne (UTC). Pesquisador-Voluntário do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

ELIANE AKIKO ENDO

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e em Administração Autárquica pelo Instituto Politécnico de Bragança (IPB). Graduada em Engenharia Florestal. Atua como analista em reforma e desenvolvimento agrário na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) do estado do Paraná.

HILDA ALBERTON DE CARVALHO

Doutora em Tecnologia e Sociedade pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Professora do Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE), do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) e do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da UTFPR. Avaliadora institucional. Atualmente, é diretora de Pós-graduação Stricto Sensu da UTFPR.

ISAURA ALBERTON DE LIMA

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) e nos cursos de Engenharia e Administração, nas modalidades presencial e ensino a distância (EaD). Atualmente, é pró-reitora adjunta de Relações Empresariais e Comunitárias.

JOÃO WAGNER GOMES DA SILVA

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR). Graduado em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Trabalha como analista em reforma e desenvolvimento agrário no Serviço de Cadastro Rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no estado do Paraná, desde 2013.

LINEU ERLEI D'AGOSTIN

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Graduado em Engenharia Agrônômica pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Servidor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), atuando na carreira de perito federal territorial, com ênfase em regularização fundiária. Possui experiência em vistoria, avaliação e perícia de imóveis rurais.

LUCIANO MATIAS RIBEIRO GUIMARÃES

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Técnica Federal do Paraná (UTFPR). Pós-graduando em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Centro de Estudos de Especialização e Extensão (CENES). Graduado em Engenharia Cartográfica. Atua como analista em reforma e desenvolvimento agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com atuação nas áreas de cartografia, correição e regularização fundiária.

LUCIENE STAMATO DELAZARI

Doutora em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas (PPGCG) no Departamento de Geomática da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente, coordena o Centro de Pesquisas Aplicadas em Geoinformação (CEPAG).

MARIA LUCIA FIGUEIREDO GOMES DE MEZA

Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora associada do Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Coordenadora dos projetos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas, Desenvolvimento e Ecossistemas Universitários Empreendedores e do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (UTFPR/ CAPES-UAB).

NILTON BEZERRA GUEDES

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Graduado em Engenharia Agrônômica pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Trabalha como perito federal territorial, no cargo de engenheiro agrônomo, no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com atuação na execução e estudos em Reforma Agrária e Governança Fundiária.

RICARDO LOBATO TORRES

Pós-doutor em Políticas Públicas e História Econômica pela Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR. Vice-líder do Grupo de Estudos em Perspectivas do Desenvolvimento da UFPR.

ROGÉRIO ALLON DUENHAS

Doutor e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Finanças pelo Centro Universitário Franciscano do Paraná (FAE). Graduado em Ciências Econômicas pela FAE. Professor do Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE) e do

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

RONILSON MARQUES CAMPOS

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Graduado em Agronomia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atua desde 2005 como engenheiro agrônomo, na carreira de perito federal territorial, na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) do estado do Paraná, na disponibilização de políticas públicas voltadas à criação e ao desenvolvimento de assentamentos.

SIMONE APARECIDA POLLI

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professora do Departamento Acadêmico de Arquitetura e Urbanismo (DEAAU) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Líder do Grupo de Pesquisa Cidades, Planejamento e Gestão e pesquisadora do grupo Planejamento e Políticas Urbanas.

SÓNIA PAULA DA SILVA NOGUEIRA

Doutora em Economia e Empresa pela Universidad Autónoma de Madrid. Professora coordenadora da Escola de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança (IPB), Portugal, nas áreas de Gestão Financeira Pública e Contabilidade Pública, nomeadamente na Administração Local. Pesquisadora da Unidade de Investigação Aplicada em Gestão (UNIAG).

VANESSA ISHIKAWA RASOTO

Doutora em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora titular do Departamento de Gestão e Economia (DAGEE) e do Programa

de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Editora-chefe da Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento.

EDUTFPR Este livro, produzido pela EDUTFPR, é financiado com recurso público e visa à ampla e democrática disseminação do conhecimento. Esta edição promove o ODS 4 Educação de qualidade, que tem o intuito de assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos, envolvendo docentes e discentes em sua produção e promovendo diversas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. Além disso, é favorável à preservação de árvores e diminuição da pegada de carbono global.

Título	O agrário no Brasil: governança e políticas públicas
Formato	32 x 23 cm
Tipografia	Indivisible Lulo
Licença	CC BY-NC-ND

Curitiba
25°26'20.4"S 49°16'08.4"W
Feito no Brasil
Made in Brazil
2026

Resultado de um esforço coletivo entre docentes do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e servidores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, este livro analisa o agrário brasileiro articulando temas como a função social da propriedade, ordenamento fundiário, governança, conflitos políticos e gestão fiscal da Reforma Agrária. A obra apresenta evidências empíricas, avanços institucionais e propostas que apontam caminhos concretos para um desenvolvimento sustentável, democrático e socialmente justo no campo.



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias