

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL

LARISSA GOMES HOLANDA DE SÁ VIEIRA

PROCESSOS DE TITULAÇÃO DO INCRA: UMA ANÁLISE NA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL EM PERNAMBUCO

RECIFE

2019

LARISSA GOMES HOLANDA DE SÁ VIEIRA

**PROCESSOS DE TITULAÇÃO DO INCRA: UMA ANÁLISE NA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL EM PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal Rural de Pernambuco como pré-requisito para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra Ionete Cavalcanti de Moraes

Coorientadora: Profa. Dra Maria Iraê de Souza Corrêa

RECIFE

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Biblioteca Central, Recife-PE, Brasil

V657p Vieira, Larissa Gomes Holanda de Sá.
 Processo de Titulação do INCRA: uma análise na Superintendência Regional
 em Pernambuco / Larissa Gomes Holanda de Sá Vieira. – Recife, 2019.
 143 f.: il.

 Orientador(a): Ionete Cavalcanti de Moraes.
 Coorientador(a): Maria Iraê de Souza Corrêa.
 Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de
 Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional,
 Recife, BR-PE, 2019.
 Inclui referências e apêndice(s).

 1. Processos (Pernambuco) 2. Organizações públicas I. INCRA
 II. Moraes, Ionete Cavalcanti de, orient. III. Corrêa, Maria Iraê de Souza, coorient.
 IV. Título

CDD 631.1

LARISSA GOMES HOLANDA DE SÁ VIEIRA

**PROCESSOS DE TITULAÇÃO DO INCRA: UMA ANÁLISE NA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal Rural de Pernambuco como pré-requisito para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Ionete Cavalcanti de Moraes.

Coorientadora: Profa. Dra. Maria Iraê de Souza Corrêa.

Aprovada em: 11/04/2019

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ionete Cavalcanti de Moraes - Orientadora

Profa. Dra. Maria Iraê de Souza Corrêa - Coorientadora

Prof. Dr. Romilson Marques Cabral - Examinador Interno

Profa. Dra. Raissa Dália Paulino - Examinadora Externa UFPB

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação de mestrado fez parte de um dos períodos mais delicados da minha vida. Uma fase repleta de dúvidas, medos e incertezas, durante a qual precisei buscar forças para continuar esta caminhada. Esse trabalho é resultado de muitas horas de dedicação, esforço, leituras e reflexões, por meio das quais amadureci como pessoa, como aprendiz e como profissional. Tendo em vista a importância desse processo de construção, gostaria de agradecer a cada um que esteve comigo nesse período.

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus, por ter me dado forças para seguir em frente e não desistir no meio do caminho. Também agradeço à minha família, em especial aos meus pais, Luzinete e Bartolomeu, por sempre, durante toda minha vida, terem me incentivado a buscar o meu melhor através da educação.

Agradeço de forma muito especial à minha querida orientadora Ionete Cavalcanti de Moraes. Tive muita sorte em tê-la comigo durante essa jornada, pois é um exemplo de ser humano e profissional. Sempre compreensiva, carinhosa, paciente, atenta, segura e disponível, procurou me mostrar os caminhos a seguir para que eu pudesse concluir este trabalho da melhor forma possível.

À minha coorientadora Maria Iraê de Souza Corrêa, agradeço pela disponibilidade, paciência, dedicação e pelas contribuições valiosas para o resultado final desta dissertação. Agradeço aos membros da banca, os professores Romilson Marques Cabral e Raissa Dália Paulino, pelas importantes contribuições.

Aos professores do PROFIAP/UFRPE, agradeço pelo conhecimento que pude construir ao longo do curso das disciplinas. Por meio deles, pude abrir horizontes no que diz respeito à minha vida acadêmica, profissional e pessoal.

Aos colegas de turma, agradeço pelos momentos de troca e convivência. Em especial, gostaria de agradecer à minha grande amiga Carol, com a qual construí uma relação de muita afinidade e parceria. Foram várias madrugadas com trocas de mensagens de suporte, apoio e companheirismo. O caminho teria sido muito mais difícil sem ela e é uma amizade que vou levar para minha vida.

À querida Ana Luiza, colega mestranda do PADR/UFRPE, agradeço pela disponibilidade e desprendimento em repassar o seu conhecimento na utilização do Atlas/Ti.

Aos colegas servidores do INCRA que aceitaram participar desta pesquisa, agradeço pela confiança e disponibilidade. Ao INCRA, agradeço pelo apoio à minha qualificação e concessão da licença para conclusão deste trabalho.

Se você pensa que pode ou se pensa que não pode, de qualquer forma você está certo.

Henry Ford

RESUMO

O objetivo geral deste estudo é analisar como são realizados os processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso (CCU) e de Título de domínio (TD) no INCRA/SR(03). Nesse sentido, dois objetivos específicos orientaram a execução desta pesquisa: descrever como ocorrem os fluxos dos processos relacionados à emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03); e identificar os pontos críticos dos processos de emissão de CCU e de TD nessa organização. Na fundamentação teórica, foram utilizados estudos da área de gestão por processos, além daqueles que investigaram especificidades das organizações públicas e relacionaram os pontos críticos dos processos nessas instituições. Como estratégia de investigação, optou-se pelo estudo qualitativo de caso único realizado na Superintendência Regional em Pernambuco do INCRA. Quanto ao *corpus* desta pesquisa, constituiu-se pela transcrição das entrevistas realizadas com servidores do INCRA/SR(03) envolvidos nos processos de emissão de CCU e de TD, pelas notas escritas provenientes da observação da execução das atividades que compõem esses processos e pelos documentos, normas e regulamentos diversos relacionados a eles. Dessa forma, a coleta de dados ocorreu por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, observação não participante e análise documental. Para a análise dos dados, este estudo adotou a técnica de análise de conteúdo realizada a partir de uma categorização preliminar, inferência e interpretação dos dados e definição de conjunto final de categorias. Para auxiliar a sistematização da análise dos dados, utilizou-se o *software* Atlas/Ti. Os resultados demonstraram que a realidade prática dos fluxos dos processos executados no INCRA/SR(03) difere do que foi previsto nos normativos vigentes, sendo um dos motivos a defasagem da Instrução Normativa norteadora em comparação à realidade da organização. Como pontos críticos dos processos investigados, identificaram-se: a cultura organizacional, os recursos tecnológicos disponíveis, a estrutura organizacional, os aspectos normativos, a comunicação, o excesso de formalismo e papelório, o capital humano, a restrição orçamentária e a dependência de ações de outras organizações. Conclui-se que há diferenças na forma como os processos são executados na prática e que a maior parte dos pontos críticos encontrados não são gerenciáveis pelo INCRA/SR(03), porque são determinados por fatores do ambiente externo (INCRA/SEDE, Governo Federal e outras organizações).

Palavras-chave: Processos. Organizações Públicas. Titulação do INCRA. Pontos críticos.

ABSTRACT

The general objective of this study is to analyze how the processes of issuance of Use Concession Contract (CCU) and of Domain Title (TD) in INCRA/SR (03) are carried out. In this sense, two specific objectives guided the execution of this research: to describe how the flows of processes related to CCU and TD emission occur in INCRA / SR (03); and identify the critical points of CCU and TD emission processes in this organization. In the theoretical basis, studies of the area of process management were used, in addition to those that investigated the specificities of public organizations and related the critical points of the processes in these institutions. As a research strategy, we opted for the qualitative study of a single case conducted at the Regional Superintendence in Pernambuco of INCRA. As for the corpus of this research, it consisted of the transcription of the interviews conducted with INCRA / SR (03) servers involved in the CCU and TD issuance processes, by the written notes from the observation of the execution of the activities that compose these processes and by the documents, standards and regulations related to them. Thus, the collection of data occurred through semi-structured interviews, non-participant observation and documentary analysis. For the analysis of the data, this study adopted the technique of content analysis performed from a preliminary categorization, inference and interpretation of the data and definition of the final set of categories. To support the systematization of the data analysis, the Atlas / Ti software was used. The results showed that the practical reality of the process flows executed in INCRA / SR (03) differs from what was foreseen in the current regulations, one of the reasons being the lack of guiding Normative Instruction in comparison to the reality of the organization. As critical points of the processes investigated, we identified: organizational culture, available technological resources, organizational structure, normative aspects, communication, excess formalism and paperwork, human capital, budget constraint and dependence on actions organizations. It is concluded that there are differences in the way the processes are executed in practice and that most critical points are not manageable by INCRA/SR(03), because they are determined by factors of the external environment (INCRA/SEDE, Federal Government and other organizations).

Keywords: Process. Public Organizations. INCRA Titling. Critical points

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Mapa Conceitual da Pesquisa	23
Figura 2 –	Hierarquia do Processo	29
Figura 3 –	Critérios para construção do <i>corpus</i>	42
Figura 4 –	Trechos das entrevistas	51
Figura 5 –	Processo de emissão de CCU a partir das normas vigentes.....	58
Figura 6 –	Fluxo Operacional da titulação definitiva em projetos de assentamento	61
Figura 7 –	Processo de emissão de TD de acordo com as normas vigentes.....	63
Figura 8 –	Processo de emissão de CCU no INCRA/SR(03).....	68
Figura 9 –	Processo de emissão de TD no INCRA/SR(03).....	71
Figura 10 –	Associação da Cultura Organizacional com a Influência Política	77
Figura 11 –	Dificuldades relacionadas à influência política.....	78
Figura 12 –	Dificuldades relacionadas aos Recursos Tecnológicos	82
Figura 13 –	Dificuldades relacionadas à Estrutura Organizacional.....	92
Figura 14 –	Organograma das Superintendências Regionais do INCRA	93
Figura 15 –	Dificuldades relacionadas aos Aspectos Normativos.....	97
Figura 16 –	Dificuldades relacionadas à Comunicação	101
Figura 17 –	Dificuldades relacionadas ao Capital Humano	104
Figura 18 –	Dificuldades relacionadas a ações de outras Organizações	109
Figura 19 –	Pontos críticos identificados nos processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03).....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pontos críticos para Gestão por processos em Organizações Públicas	35
Quadro 2 – Dados dos selecionados	44
Quadro 3 – Lista de documentos selecionados para integrar o <i>corpus</i> da pesquisa.....	46
Quadro 4 – Categorias pré-definidas para os objetivos específicos	49
Quadro 5 – Leis e Normas que definem ou regem a emissão de CCU e TD do INCRA	53
Quadro 6 – Categorias de análise identificadas.....	74
Quadro 7 – Correlação entre as dificuldades encontradas e os Sistemas de Informação utilizados.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPMP	<i>Association Business Process Management Professionals</i>
BPM	<i>Business Process Management</i>
BPMN	<i>Business Process Model and Notation</i>
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCU	Contrato de Concessão de Uso
DAH-2	Divisão de Administração de Pessoal
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INCRA/DD	Diretoria de Desenvolvimento do INCRA
INCRA/SR(03)	Superintendência Regional em Pernambuco do INCRA
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
PA	Projeto de Assentamento
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PQSP	Programa de Qualidade no Serviço Público
QPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
RB	Relação de Beneficiários
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SIPRA	Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SR	Superintendência Regional
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Título Definitivo
TGS	Teoria Geral dos Sistemas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.2	OBJETIVOS	18
1.2.1	Objetivo Geral	18
1.2.2	Objetivos Específicos.....	19
1.3	JUSTIFICATIVA TEÓRICA	19
1.4	JUSTIFICATIVA PRÁTICA	20
1.5	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	21
2	REVISÃO DE LITERATURA	24
2.1	GESTÃO POR PROCESSOS.....	24
2.1.1	Conceituando Processos	26
2.1.2	Categorização de Processos.....	27
2.1.3	Hierarquia dos Processos	29
2.1.4	Mapeamento de Processos.....	30
2.1.5	Especificidades das organizações públicas	32
2.1.6	Pontos críticos para os processos nas organizações públicas.....	33
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	38
3.1	ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	38
3.2	CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO	40
3.3	CONSTRUÇÃO DO <i>CORPUS</i>	41
3.3.1	Coleta de Dados	43
3.3.2	Validade e Confiabilidade	47
3.4	ANÁLISE DE DADOS	48
3.5	LIMITAÇÕES DO ESTUDO	52
4	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	53
4.1	MAPEAMENTO DOS PROCESSOS DE EMISSÃO DE CCU E DE EMISSÃO DE TD A PARTIR DAS NORMAS VIGENTES.....	53
4.1.1	Obrigatoriedades e atividades referentes ao processo de emissão de CCU.....	57
4.1.2	Obrigatoriedades e atividades referentes à emissão de TD.....	60
4.2	PROCESSOS DE EMISSÃO DE CCU E DE EMISSÃO DE TD NO INCRA/SR(03).....	65
4.2.1	Processos de Emissão de CCU no INCRA/SR(03)	66

4.2.2	Processos de Emissão de TD no INCRA/SR(03).....	69
4.3	PONTOS CRÍTICOS DOS PROCESSOS DE EMISSÃO DE CCU E DE EMISSÃO DE TD.....	74
4.3.1	Cultura Organizacional.....	75
4.3.1.1	Influência Política.....	78
4.3.2	Recursos Tecnológicos.....	81
4.3.2.1	Sistemas de Informação.....	82
4.3.2.1.1	O SIPRA.....	83
4.3.2.1.2	O SIGEF.....	87
4.3.2.1.3	O SNCR.....	88
4.3.2.1.4	A falta de integração entre os sistemas.....	89
4.3.2.2	Equipamentos.....	90
4.3.3	Estrutura da Organização.....	92
4.3.4	Aspectos Normativos.....	96
4.3.5	Excesso de Formalismo e de Papelório.....	99
4.3.6	Comunicação.....	101
4.3.7	Capital Humano.....	104
4.3.8	Restrição Orçamentária.....	107
4.3.9	Depender de ações de outras Organizações.....	108
4.3.10	Análise dos pontos críticos identificados.....	112
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
5.1	CONCLUSÕES.....	120
5.2	IMPLICAÇÕES PARA GESTÃO.....	123
5.3	RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS.....	124
	REFERÊNCIAS.....	125
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	138
	APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE INFORMAÇÕES SOBRE OS PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	140
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO.....	141
	APÊNDICE D – PROTOCOLO DE SELEÇÃO DOCUMENTAL.....	142

1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre abordagens da gestão moderna é abundante. No entanto, é possível perceber o crescente uso da palavra "processo" na linguagem cotidiana referente à gestão e aos negócios (ZAIRI, 1997; DE SORDI, 2014; CRUZ, 2015; GISSONI, 2016). A visão trazida por Graham e LeBaron, em 1994, de que todo trabalho importante realizado em uma empresa faz parte de algum processo, tem demonstrado a relevância dos processos para as organizações. Gonçalves (2000, p. 9), por exemplo, corrobora ao dizer que “não existe um produto ou um serviço oferecido por uma empresa sem um processo empresarial”. Conforme o autor, as atividades críticas para alcançar os objetivos organizacionais envolvem um conjunto de outras atividades operacionais, diversos níveis organizacionais e práticas gerenciais, fazendo, assim, parte dos processos essenciais para a existência de uma empresa. Biazzi, Muscat e Biazzi (2006) ratificam essa visão ao dizerem que os processos compõem a estrutura pela qual uma organização faz o necessário para produzir valor para seus clientes, por meio dos quais oferece bens e serviços que atendam às suas expectativas.

Em virtude da sua essencialidade, processos tem sido assunto recorrente tanto em estudos acadêmicos quanto no meio empresarial. Na área de administração, diferentes estudos têm contribuído para a compreensão dos processos empresariais. Pode-se citar, por exemplo, Bandara, Gable e Roseman (2005), cujo artigo procura identificar fatores e medidas de sucesso de modelagem de processos com evidências empíricas em três grandes empresas australianas. Küng e Hagen (2007), por sua vez, investigaram quatro processos de uma instituição financeira suíça que estava aplicando uma abordagem por processos e perceberam um melhor desempenho e a redução do tempo do ciclo dos processos. Outro exemplo é o estudo de Becker, Fischer e Janiesch (2007) que buscou aplicar princípios da gestão de processos a sistemas de informação médica, através da descrição da implementação de fluxo de trabalho de um processo de controle de infecção clínico feito em colaboração com um grande provedor de saúde e um centro de saúde regional nos EUA. Já no âmbito das pequenas e médias empresas familiares, Giacosa, Mazzoleni e Usai (2018) realizaram um estudo empírico. Nele foi possível perceber que, com um bom gerenciamento de processos, é possível suavizar as influências negativas da composição familiar, melhorar a execução dos processos atuais e permitir a aclimação da empresa no cenário mutante do mercado (GIACOSA; MAZZOLENI; USAI, 2018).

É importante destacar neste momento que, num sentido mais amplo e essencial, por processo entende-se uma sequência de atividades interdependentes e organizadas

cronologicamente capaz de receber entradas, realizar alguma transformação e agregar valor para gerar resultados na forma de bens e/ou serviços (DAVENPORT, 1993; HARRINGTON, 1993; GONCALVES, 2000; OLIVEIRA, 2013; MENDONÇA, 2014). Vale ressaltar, o conceito de processos não é algo recente. Ao analisar historicamente, percebe-se que, a partir do século XVII, com o advento da Revolução Industrial, já havia sido desenvolvida a ideia de dividir o trabalho em atividades sequenciais, tendo em vista a relevância de melhorias em processos, para o aumento da produtividade com a substituição do esforço humano na produção de bens e serviços (CRUZ, 2013).

Inicialmente, essa abordagem de gestão de processos foi desenvolvida para o setor privado. Entretanto, ao longo dos anos passou também a ser utilizada nas organizações públicas (WILLCOCKS; CURRIE; JACKSON, 1997; MCADAM; DONAGHY, 1999; WEERAKKODY; JANSEN; DWIVEDIC, 2011). Isso porque o desempenho do setor público é objeto de grande interesse em virtude do seu efeito sobre a vida das pessoas, o bem-estar social e o desenvolvimento econômico (DANTAS; QUEIROZ; QUEIROZ, 2010). Segundo Rodrigues (2015), as instituições públicas devem se preocupar em dar retorno à sociedade, melhorar a qualidade dos serviços públicos e utilizar os recursos de forma mais eficiente para a execução de suas atividades.

Nesse sentido, as organizações públicas passaram a ser cada vez mais pressionadas a melhorar seu desempenho e demonstrar transparência em suas atividades e resultados. Para isso, os gestores públicos têm buscado melhorias em sua forma de gerir a coisa pública, geralmente utilizando práticas gerenciais do setor privado (BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2006; SCHLOSSER *et al.*, 2014). Dentre essas práticas, conhecer e estruturar os processos organizacionais pode ser considerada uma importante ferramenta nesse contexto de aprimoramento (CUNHA, 2012; SCHLOSSER *et al.*, 2014). Na busca por essas melhorias, alguns órgãos públicos como ANEEL, MPF, STF e IPHAN implementaram uma gestão por processos, inclusive, com a construção de manuais para apresentar a metodologia empregada e promover o estudo, a análise e a melhoria dos processos (MPF, 2013; STF, 2014; ANEEL, 2015; IPHAN, 2015).

Embora algumas organizações públicas já tenham implantado uma gestão por processos buscando melhorar sua eficiência, na Administração Pública persistem práticas ineficientes em termos de desempenho de processos organizacionais. Borges, Walter e Santos (2016) explicam que no setor público, muitas vezes os excessos burocráticos camuflam a real motivação dos processos. Conforme os autores, analisá-los pode ser um meio eficaz para enxergar com clareza as atividades primordiais para uma execução excelente, no intuito de

abandonar ou corrigir aquelas atividades dispensáveis ou inadequadas para o objetivo organizacional.

Vale salientar que essa busca pelo aprimoramento das organizações públicas tem forte inter-relação com o movimento gerencialista. Baseada em valores como eficiência, eficácia e competitividade, a Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (*New Public Management - NPM*) corresponde a um modelo normativo pós-burocrático que visa à estruturação e a uma melhor gestão da administração pública (SECCHI, 2009). É um modelo composto por princípios como: adoção de uma administração profissional, ênfase nos resultados, valorização do uso de práticas de gestão originadas no setor privado, dentre outros (PAULA, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2014). De acordo com Bresser-Pereira (1998), a Nova Gestão Pública é um modelo que se fundamenta na ideia de transferir maior autonomia e maior responsabilidade aos administradores públicos, e tornar a administração pública voltada ao cidadão-cliente / cidadão-usuário.

Essa orientação para o cidadão e a busca por melhorias na qualidade do serviço público pode ser percebida há algumas décadas. Em 1990, foi criado o Sub-Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública. Posteriormente, em 1996, já na esteira da abordagem gerencial, foi criado um novo programa, orientado para gestão e resultados, denominado Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP. Em 2000, segundo Silva (2016), passa a assumir contornos de política pública federativa, sendo formalizado pelo Decreto nº 3.335 de 11 de janeiro de 2000 que instituiu o Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP. Mas, somente em 2005, através do Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro, o Programa recebe a denominação de GesPública (BRASIL, 2005). O GesPública foi uma política pública que representou uma alternativa para a implementação de uma gestão da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e o aumento da competitividade do País, com uma missão de promover a gestão pública orientada para resultados (FOWLER; MELLO; COSTA NETO, 2011).

Por tais considerações, o presente trabalho parte do pressuposto de que o estudo de processos, apesar de ter suas origens nas organizações privadas, apresenta-se como ferramenta capaz de aprimorar o desempenho das organizações públicas. Essa abordagem pode possibilitar mais qualidade na prestação dos serviços, adequando as organizações públicas a um novo cenário gerencial, em contraste com a abordagem tradicional do velho modelo de administração patrimonialista-burocrática (BIAZZI, 2007; OLIVEIRA, 2016).

Segundo Pereira (2008), o modelo patrimonialista caracteriza-se por uma permeabilidade entre os interesses públicos e privados; enquanto que o modelo burocrático

ênfatiza a racionalidade, o controle, as rotinas e os procedimentos. Ainda de acordo com o autor, o Brasil nunca chegou a apresentar um modelo burocrático consolidado; mas sim um padrão híbrido patrimonial-burocrático, cerceado de disfunções que envolvem esse modelo, como por exemplo o excesso de formalismo, a internalização de regras e a resistência à mudança. Essas características influenciam diretamente as organizações públicas brasileiras e relacionam-se com a lentidão e a ineficiência dos seus processos (SARAIVA, 2002; PIRES; MACEDO, 2006; SECCHI, 2009).

Diante do exposto e levando-se em consideração a relevância dos processos para o setor público, optou-se por investigar dois processos de uma instituição pública: emissão de contrato de concessão de uso - CCU e de títulos de domínio - TD. O CCU, previsto na Constituição Federal e na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, é um instrumento que autoriza ao beneficiário da reforma agrária, provisoriamente, na forma de suas cláusulas, o uso e a exploração do imóvel, bem como o acesso às demais políticas do PNRA. Por sua vez, o TD é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo e é também garantido pela Constituição Federal e pela Lei nº 8.629/1993 (INCRA, 2019).

Apesar da importância social da emissão desses documentos para a Política de Reforma Agrária do Governo Federal, o ritmo administrativo das titulações foi significativamente reduzido nos últimos anos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA como um todo (BRASIL, 2017). Por esse motivo, houve uma sinalização para mudanças na política de reforma agrária com o incentivo à titulação dos assentados, visando garantir-lhes a segurança jurídica (INCRA, 2019).

De acordo com dados de 2017, do total de pessoas assentadas pelo INCRA no Brasil, apenas 15% receberam seus títulos de domínio. Sem esse documento, milhares de famílias encontram-se desamparadas do acesso a várias políticas públicas (BRASIL, 2017). Esse problema pode ter relação com os processos do INCRA, tendo em vista toda organização ser composta por processos e eles serem determinantes para o desempenho organizacional (GONÇALVES, 2000; CRUZ, 2015).

Por isso, é preciso discutir e repensar esses processos. Mais especificamente, no que tange à Superintendência Regional de Pernambuco - INCRA/SR(03), verificou-se que, de acordo com o Caderno de Metas do INCRA de 2017, para aquele exercício, a meta anual era de 4.000 (quatro mil) CCU e 1.500 (mil e quinhentos) TD. No entanto, conforme o Relatório de Gestão do INCRA, no exercício de 2017, a SR(03) emitiu apenas 2.875 CCU e 180 TD. Para o exercício de 2018, a meta foi de 4.000 (quatro mil) CCU e 500 (quinhentos) TD, de

acordo com o atual Caderno de Metas, números que não foram atingidos no ano anterior. Desse modo, justifica-se a escolha desses processos para esse estudo, bem como da realização da pesquisa na Superintendência Regional de Pernambuco - SR(03).

Apesar de o INCRA não ter uma gestão por processos implantada, entende-se que todas as organizações são compostas por processos (GONÇALVES, 2000; CRUZ, 2015). Desse modo, acredita-se que investigar como ocorre a emissão de CCU e TD, pode trazer contribuições importantes tanto para o INCRA quanto para a literatura sobre processos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A palavra processo pode remeter a uma infinidade de áreas (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Conforme Cruz (2015, p. 7), “nada pode existir sem que um processo o tenha produzido!”. Ou seja, tudo o que é conhecido está relacionado a processos físicos, químicos, biológicos, mecânicos, administrativos, dentre outros. No campo da administração, segundo Gonçalves (2000), ainda há muito a se estudar e aplicar nas organizações no que se refere a processos, pois é preciso aperfeiçoar o entendimento do seu funcionamento. Essa constatação trazida por Gonçalves é ressaltada por Capote (2011), ao enfatizar que os processos precisam ser entendidos, avaliados, melhorados e gerenciados para o bem do desempenho organizacional.

Embora analisar e aperfeiçoar processos não sejam conceitos dos mais revolucionários, uma vez que vêm sendo utilizados há décadas, corresponde a uma abordagem que tem se tornado cada vez mais forte (SMITH, 2007). Essa necessidade de se estudar os processos se justifica por serem considerados o tripé fundamental de qualquer organização, juntamente com as pessoas e a tecnologia, além de atravessar inúmeras áreas organizacionais (FAYER, 2013). Ainda é possível destacar sua relevância ao enfatizar que o contexto de processos está intrínseco ao cotidiano das empresas (MARTINAZZO *et al.*, 2014; MOREIRA, 2016). Cruz (2015) ressaltava em sua obra o quanto é importante para as empresas, seja qual for a sua natureza (ONG, instituição pública ou privada, do setor industrial ou prestador de serviços), a organização dos seus processos, para operar com mais eficiência, eficácia, lucratividade e qualidade.

Diante dessa importância, as organizações sejam elas públicas e privadas buscam otimizar os recursos físicos, materiais e humanos como forma de melhorar seus processos (MIZAEL *et al.*, 2014). No entanto, os processos têm sido analisados, melhorados e aperfeiçoados com mais frequência nas organizações privadas; no setor público essas

iniciativas têm se mostrado bastante tímidas, não sendo tratadas com a devida ênfase (FALCÃO JÚNIOR; SANTOS, 2016).

Percebeu-se, assim, a necessidade de se estudar os processos nas organizações públicas, no intuito de acompanhar e melhorar o seu desempenho. Para as organizações públicas, verificar como os processos são realizados permite revisar seus procedimentos e implementar melhorias em prol do serviço público como um todo (MENDONÇA, 2014).

Principalmente porque os gestores públicos têm utilizado ferramentas originadas nas empresas privadas. Contudo, é importante salientar que as organizações públicas possuem uma série de especificidades relacionadas à herança de um modelo patrimonial-burocrático com resquícios ainda vigentes (FARIAS FILHO; MIRANDA, 2016; MIRANDA; KEMPFER, 2016; REZENDE, 2016). Dentre essas características, cabe destacar a hierarquia rígida, a cultura resistente à mudança, o apego às normas e regulamentos, além das alterações periódicas devido às questões políticas e eleitorais. Essas especificidades das instituições públicas podem interferir na execução dos processos, trazendo ineficiência para os mesmos. Dessa forma, não se pode simplesmente empregar o modelo utilizado pelo setor privado; é necessário, portanto, estudá-lo e adaptá-lo de acordo com a realidade das instituições públicas (BIAZZI, 2007).

Levando-se em consideração a relevância dos processos nas instituições públicas e a carência de estudos nessa área, este estudo investigou os processos de emissão de CCU e de TD realizados pelo INCRA. Desse modo, o presente estudo buscou responder à seguinte pergunta de pesquisa: Como são realizados os processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso (CCU) e de Título de domínio (TD) executados pelo INCRA/SR(03)?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar como são realizados os processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso (CCU) e de Título de domínio (TD) no INCRA/SR(03).

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever como ocorrem os fluxos dos processos relacionados à emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03).
- b) Identificar os pontos críticos dos processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03).

1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA

O presente estudo justifica-se, principalmente, a partir do advento do movimento gerencialista no Brasil, porque as organizações públicas passaram a ser mais pressionadas para melhorar seu desempenho e atuar de forma mais transparente com foco nos resultados. Consequentemente, algumas práticas gerenciais do setor privado, como, por exemplo, a análise e o gerenciamento de processos, passaram a ser utilizadas na área pública (BIAZZI, 2007).

Esta pesquisa baseia-se na premissa de que qualquer organização, tanto do setor público quanto do privado, é um sistema complexo, constituído de vários processos. Eles devem ser planejados, coordenados, controlados, executados e monitorados. Para isso, é necessário utilizar uma extensa gama de dados e informações, a serem coletados, processados ou trocados, e de diversos recursos, como gestores, operadores, máquinas, software, entre outros, necessários para seu desenvolvimento (RODRIGUES, 2015).

De acordo com Rodrigues (2015), o estudo e o aprimoramento dos processos são questões-chave para a realização dos objetivos das organizações. Por isso, o tema torna-se relevante não só ao ambiente organizacional, mas também ao universo acadêmico, pois, segundo o autor, há a necessidade de estudá-lo e propor soluções e aplicações nos diversos segmentos da sociedade moderna.

Apesar disso, Schlosser *et al.* (2013) perceberam durante seu estudo uma baixa disponibilidade de estudos que investigassem processos com foco no setor público. Situação corroborada pela pesquisa de Moreira (2016) que também apontou uma grande lacuna acadêmica com relação aos processos existentes em instituições públicas, no que se refere a estudo sobre experiências e fundamentação sobre sua prática efetiva.

Em outro trabalho, Schlosser *et al.* (2016) reafirmaram como limitação da sua pesquisa baixa disponibilidade de trabalhos que enfatizassem processos no setor público. Em estudo ainda mais recente, Costa e Moreira (2018) asseveraram ainda existir um baixo número

de pesquisas em processos institucionais no que se refere a mapeamento e análise de processos correlacionando seus resultados com os objetivos organizacionais.

Nesse contexto, o presente estudo justificou-se em virtude da escassa literatura relacionada diretamente à abordagem de processos na administração pública. Ademais, não foram encontrados estudos sobre os processos de emissão de CCU e TD executados pelo INCRA. Considerando esse *gap* teórico, procurou-se contribuir para o avanço do conhecimento em processos nas organizações públicas.

É importante salientar que, no que se refere ao objeto de estudo, o INCRA/SR(03), essa investigação também se justifica em virtude do reduzido número de pesquisas que tem como foco essa autarquia e seus procedimentos. Dessa forma, argumenta-se que este trabalho pode, inclusive, contribuir com outros estudos relacionados ao INCRA e à política de reforma agrária no Brasil.

Ademais, é possível estender a relevância dessa pesquisa para além do campo teórico e acadêmico, uma vez que ela poderá contribuir também com a prática de processos no INCRA e em outras organizações públicas. Assim, na próxima seção, será abordada a relevância prática deste trabalho.

1.4 JUSTIFICATIVA PRÁTICA

No intuito de construir esta justificativa, é importante esclarecer quem são os grupos de interessados neste estudo. Primeiramente, esta pesquisa é relevante para os gestores do INCRA/SR(03) e demais servidores que atuam na área de titulação dessa Superintendência Regional, bem como de outras SRs desta autarquia.

No que é cabível aos gestores do INCRA, esse estudo justificou-se pela necessidade de maior eficiência dos processos de emissão de títulos (CCU e TD). Uma vez que, segundo Ramos e Bitencourt (2016), para propor melhorias em qualquer processo e torná-lo mais eficiente, é preciso, primeiramente, conhecê-lo e mapeá-lo. Na visão de Zaiden (2013), diversos são os benefícios que podem ser alcançados por uma organização a partir do estudo dos seus processos. Dentre os quais, destacam-se: a remoção de retrabalhos, a otimização de recursos, maior conformidade com normativas, aumento da eficiência operacional, a uniformização de ferramentas e técnicas utilizadas e maior clareza de responsabilidades.

Quanto aos servidores que atuam diretamente em atividades que compõem os processos de emissão de CCU e de TD, o estudo pode proporcionar uma compreensão mais global, e não apenas local dos processos e serviços públicos prestados pelo órgão. Isso

porque, de acordo com Biazzi (2007, p. 28), é necessário que haja uma visão sistêmica, onde os envolvidos visualizem o todo, e não apenas as atividades departamentalizadas.

Esse conhecimento gerado e apropriado pelos servidores poderá maximizar a sua consciência, permitindo um maior entendimento dos processos e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da execução das atividades desempenhadas. Com isso, espera-se também reunir informações que possam conduzir a evidências que favoreçam mudanças e melhorias nos processos. Inclusive, os resultados deste estudo podem facilitar o treinamento de novos colaboradores e promover a disseminação do conhecimento intraorganizacional; além de garantir que as atividades de cada servidor envolvido nos processos possam fluir de uma melhor forma. Desse modo, ainda que o presente estudo tenha como objeto o INCRA/SR(03), os resultados poderão ser usados para comparar e estudar as práticas em outras Superintendências do INCRA, visto que trabalham com os mesmos processos.

Também podem se beneficiar com o referido estudo demais indivíduos e organizações relacionadas à reforma agrária (movimentos sociais, associações, sindicatos e cooperativas de trabalhadores rurais e assentados), porque poderão também ter uma melhor compreensão desses processos, no sentido de poderem fazer um controle social e cobrar os seus direitos. Além disso, os resultados esperados podem contribuir para a melhoria dos processos de emissão de CCU e TD, proporcionando mais qualidade, rapidez e eficiência no atendimento das demandas da sociedade e da política de reforma agrária. Dessa forma, o presente trabalho também pode ser justificado em virtude da relevância da emissão de títulos (CCU e TD) para esses *stakeholders* da reforma agrária.

Por fim, gestores de organizações públicas diversas que tenham interesse na abordagem de processos também poderão se beneficiar com os resultados deste estudo. Isso porque eles podem vir a ser comparados, adaptados e utilizados em outras instituições públicas, além de agregar conhecimento para outros gestores interessados no tema.

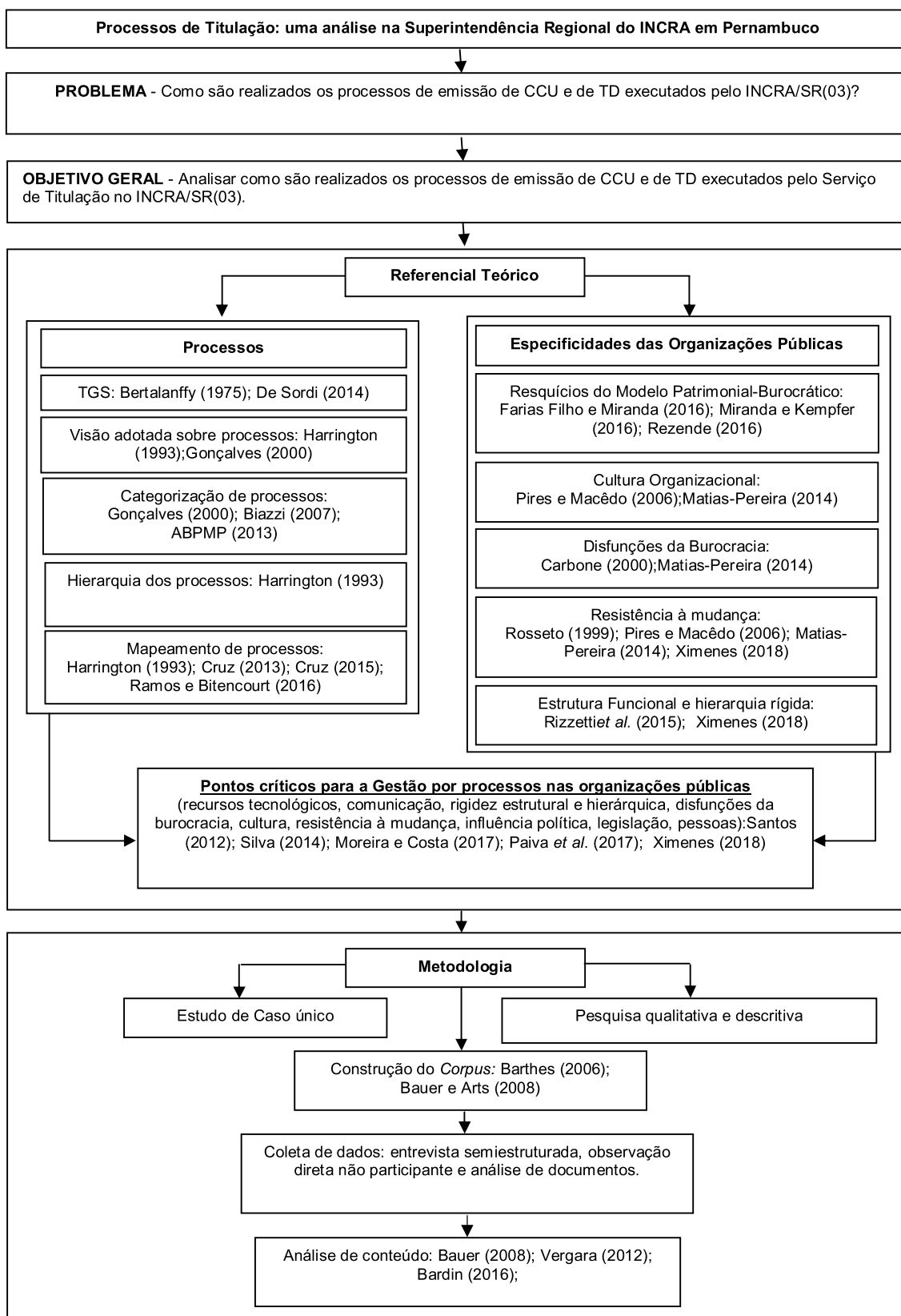
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Tendo em vista a pergunta de pesquisa e os objetivos do estudo, o presente trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo refere-se aos aspectos introdutórios da temática e apresentou o problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos), as justificativas teórica e prática, além da presente estrutura da dissertação. O segundo capítulo, por sua vez, corresponde à revisão da literatura com o intuito de fundamentar teoricamente a pesquisa. Nele foi abordado aspectos relacionados à gestão por processos, conceitos,

categorização, hierarquia e mapeamento de processos, bem como questões relativas às especificidades da administração pública e os pontos críticos relativos ao desenvolvimento dos processos no setor público. No terceiro capítulo, são expostos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Para isso, apresentou-se a estratégia de pesquisa, a caracterização do estudo, a construção do *corpus*, a coleta de dados, a análise de dados e as limitações do estudo. O quarto capítulo apresentou e analisou os resultados obtidos durante a investigação: o mapeamento dos processos a partir dos normativos vigentes, a descrição dos processos estudados na forma como eles ocorrem na prática no INCRA/SR(03) e os pontos críticos identificados no seu desenvolvimento. No quinto capítulo, foram abordadas as considerações finais deste estudo, sendo elas as conclusões, as implicações para a gestão e as recomendações de estudos futuros.

Como forma de colaborar com o entendimento acerca da estrutura deste estudo, elaborou-se um mapa conceitual da pesquisa, conforme a Figura 1. Em virtude da sua característica gráfica, o mapa conceitual é um instrumento poderoso para permitir a compreensão das relações entre os conceitos e do conhecimento no todo (LIMA, 2004). Assim, com este mapa, busca-se demonstrar, de forma sintética, como a pesquisadora apropriou-se do conhecimento obtido sobre a temática estudada e buscou atender os objetivos propostos para a pesquisa.

Figura 1 – Mapa Conceitual da Pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2018).

2 REVISÃO DE LITERATURA

Durante o desenvolvimento de um trabalho científico, é importante a construção de um referencial teórico capaz de dialogar com os resultados a serem encontrados, no intuito de atingir os objetivos definidos e responder ao problema de pesquisa. Por isso, para conseguir analisar como são realizados os processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03), buscou-se na literatura conhecer a temática relacionada a processos (conceitos, categorias, hierarquia e mapeamento) e os aspectos relativos às especificidades das organizações públicas. A seguir, buscou-se identificar na teoria os pontos críticos encontrados nos processos das organizações públicas e as dificuldades que podem envolver as mudanças organizacionais capazes de aperfeiçoá-los.

2.1 GESTÃO POR PROCESSOS

A Gestão por Processos tem suas origens na Teoria Geral dos Sistemas - TGS (SANTOS; SILVEIRA; SANTOS, 2011; DE SORDI, 2014). De acordo com De Sordi (2014), a TGS surgiu, por volta da década de 1920, com o biólogo húngaro Ludwig von Bertalanffy, a partir de estudos com sistemas orgânicos, identificando-os como abertos, por causa de sua interação constante com o meio ambiente.

Conforme Bertalanffy (1975), a principal premissa da TGS consiste na identificação das propriedades, princípios e leis característicos dos sistemas em geral, independentemente do tipo de cada um, da natureza de seus elementos componentes e das relações entre os sistemas. Nesse sentido, a TGS estuda o todo por meio da inter-relação e interdependência entre suas partes que formam um sistema integrado (BERTALANFFY, 1975). Segundo De Sordi (2014), a TGS tem como foco a análise do pesquisador para o todo, através das relações entre suas partes integrantes e interconectadas. Dessa forma, o pensamento sistêmico faz um contraponto à visão cartesiana tradicional, baseada na segmentação das ciências (CHAVES, 2016).

Ao aplicar a TGS à ciência da administração, obteve-se como resultado a abordagem sistêmica para a gestão das organizações (DE SORDI, 2014). No âmbito organizacional, busca estudar as empresas como sistemas, a partir da interdependência das suas partes, identificando suas entradas e saídas e considerando a complexidade crescente que as envolve (BIAZZI, 2007; MAXIMIANO, 2007; DE SORDI, 2014). Segundo Maximiano (2007), entende-se por sistema um todo complexo ou organizado; um conjunto de partes que

interagem entre si e formam um todo unitário. Na visão de DeSordi (2014, p. 5), “um sistema é um conjunto de elementos interconectados cuja transformação em uma de suas partes influencia todas as demais”. Ainda segundo o autor, é possível perceber uma relação de causa-efeito entre as partes componentes o todo.

Sob esse enfoque sistêmico, a organização apresenta-se como um conjunto de pelo menos dois subsistemas que estão inter-relacionados e possuem influência recíproca: o sistema técnico e o sistema social. Enquanto o primeiro corresponde aos recursos e componentes físicos ou abstratos, como por exemplo, tecnologia, procedimentos, instalações, entre outros; o segundo refere-se aos indivíduos, grupos, manifestações comportamentais e às relações sociais, como clima, motivação, cultura (EMERY, 1969). Nessa perspectiva sociotécnica da abordagem sistêmica, ambos os subsistemas devem ser considerados particularmente e em sua relação para serem aprimorados em conjunto (BIAZZI JÚNIOR, 1994).

A partir da década de 90, segundo De Sordi (2014, p. 11), a “abordagem sistêmica para gestão das organizações” passou a ser denominada “abordagem administrativa da gestão por processos”, principalmente em virtude do fortalecimento do movimento de reengenharia de processos ocorrido na época. Em sua obra, o autor considera como sinônimos os termos “gestão por processos”, “abordagem administrativa da gestão por processos” e “abordagem sistêmica para gestão das organizações”.

É importante destacar que, ao analisar a literatura referente a processos organizacionais, é comum perceber a utilização das expressões “gestão de processos” e “gestão por processos”. Alguns autores diferenciam-nas em seus estudos (PAIM *et al.* 2009; OLIVEIRA, 2015); outros as utilizam como sinônimos (FALCÃO JÚNIOR; SANTOS, 2016; MOREIRA, 2016). Segundo De Sordi (2014), a abrangência da expressão “gestão de processos” é mais reduzida e refere-se a um estilo de organização e gerenciamento operacional, enquanto que “gestão por processos” apresenta uma ideia mais ampla e relacionada a uma abordagem administrativa.

Pavani Júnior e Scucuglia (2011) ressaltam que a gestão por processos pode ser também identificada na literatura pela expressão em língua inglesa *Business Process Management* (BPM). A partir da proposta de gerir a organização sobrepondo os interesses dos processos aos departamentais, essa expressão consiste numa perspectiva de rompimento com o paradigma funcional tradicional. Segundo Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), tradicionalmente as organizações são departamentalizadas, estruturadas por áreas funcionais, o que leva a uma gestão hierárquica, rígida e vertical. Sob a perspectiva da BPM, contudo, as

organizações passam a ter uma visão mais sistêmica, onde os processos, atividades e tarefas passam a ser definidos a partir do potencial agregador de valor à organização e aos produtos/serviços a serem oferecidos (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Nesse sentido, os interesses dos processos e da organização passam a se sobrepor aos departamentais.

Nesse estudo, para trazer uma visão mais global da temática, será utilizada a expressão gestão por processos. Justifica-se devido ao intuito de analisar os processos de emissão de CCU e de emissão de TD do INCRA/SR(03) sob uma perspectiva holística, em todas as áreas funcionais envolvidas, inclusive a partir da percepção dos atores envolvidos. Contudo, não serão ignoradas informações da literatura relacionadas à gestão de processos, tendo em vista seu potencial agregador de conhecimento ao tema estudado. Além disso, alguns autores não deixam claro essa distinção entre as expressões. Diante do exposto, a seguir, discorrer-se-á sobre o conceito de processos e as visões de alguns teóricos sobre essa temática.

2.1.1 Conceituando Processos

Como já mencionado na introdução deste trabalho, a palavra processo tem vários significados e pode ser utilizado de diversas formas e em áreas distintas do cotidiano: processos judiciais, processos mecânicos, processos químicos, dentre outros (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). No campo da administração, diversos autores buscaram definir o que é um processo. Contudo, é possível perceber um alto grau de semelhança entre essas definições.

Para Davenport (1993), processo corresponde a uma ordem específica de atividades de trabalho ao longo do tempo e do espaço, com início e fim, e entradas e saídas claramente identificadas. Na visão de Harrington (1993), o processo visa a apoiar os objetivos finais da organização e se refere a um grupo de atividades interligadas em sequência lógica, que utilizam os recursos da organização para gerar resultados. Ambos os autores, ressaltam a questão do ordenamento lógico das atividades de um processo, bem como as entradas/recursos e saídas/resultados. Contudo, Harrington (1993) ressaltou também em seu estudo a ideia de agregação de valor durante o processo, após receber o insumo e antes de entregar o produto ao cliente interno ou externo.

Em sentido semelhante, Gonçalves (2000) também destaca a existência de entradas e saídas com adição de valor durante os processos. Conforme o autor, os resultados do processo podem ser tangíveis ou intangíveis, porém devem ser destinados a um cliente específico. Já

Oliveira (2013) e Falcão Júnior e Santos (2016), mantém a noção do ordenamento lógico das atividades e definem processo como um conjunto estruturado de atividades sequenciadas com relação lógica entre si, a fim de atender e, preferencialmente, suplantam as expectativas e necessidades dos clientes internos e externos. Dessa forma, o foco do processo é direcionado ao cliente.

Em consonância com a ideia de direcionamento ao cliente, Ongaro (2004) argumenta que, se as saídas são determinadas a partir das necessidades dele, o foco nos processos é uma forma de aumentar a orientação do cliente de uma organização. O autor enfatiza que um processo pode ser definido como um conjunto de atividades e decisões interconectadas as quais produzem saídas identificáveis a partir de dados fornecidos. Nesse sentido, além do sequenciamento das atividades, o autor destaca a interdependência e a conexão entre os componentes do processo.

No contexto da administração pública e no âmbito do Programa GesPública do Governo Federal, processo é definido como um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cliente/cidadão (BRASIL, 2011). Também embasado na realidade das organizações públicas, Mendonça (2014) entende 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.

É possível perceber que o conceito de processo não é único, porém são notadas similaridades entre os elementos apontados pelos autores. Assim, para este estudo, será adotada a visão de Harrington (1993) e Gonçalves (2000) por considerá-la mais completa e em virtude de ambos ressaltarem a agregação de valor e o foco no cliente final específico. Essa visão está em consonância com o objeto da pesquisa porque o escopo da investigação envolve processos públicos voltados ao cidadão beneficiário do PNRA, cliente final do INCRA/SR(03).

Contudo, apesar da semelhança essencial entre os processos, é importante destacar que, dentro das organizações, existem distinções entre eles considerando sua importância e sua aderência aos objetivos organizacionais. Por isso, a seguir, esses processos serão diferenciados no intuito de promover sua melhor compreensão.

2.1.2 Categorização de Processos

Para colaborar com a compreensão da abrangência do conceito de processo, é preciso reconhecer que existem diferentes tipos de processos classificados conforme a sua finalidade

(BORGES; WALTER; SANTOS, 2016). Segundo Gonçalves (2000), os processos podem ser divididos em três categorias. A primeira delas, denominada Processos de Negócio (ou de cliente), refere-se àqueles que caracterizam a atuação da organização e possuem o suporte de outros processos internos, resultando, assim, em um produto/serviço para um cliente externo. Já a segunda categoria, denominada Processos Organizacionais (ou de integração organizacional), corresponde àqueles que estão concentrados na organização internamente e são responsáveis pela viabilidade do funcionamento coordenado de seus subsistemas, em busca de seu desempenho geral, garantindo suporte aos processos de negócio. Por fim, a terceira e última categoria, chamada Processos Gerenciais, é formada por aqueles processos focados nos gerentes e relacionados à tomada de decisão gerencial (GARVIN, 1998); incluem ações de medição e ajustes de desempenho da organização.

Apesar de utilizar uma nomenclatura diferente, em seu estudo Biazzi (2007) classificou os processos organizacionais de maneira semelhante e também os agrupou em três categorias. A primeira categoria seria a dos processos operacionais, aqueles relacionados à atividade-fim, responsáveis por criar, produzir e fornecer bens ou serviços que os clientes desejam. A segunda seria a dos processos administrativos que dão suporte aos demais processos organizacionais. Por fim, a terceira seria a categoria dos processos de decisão, cujos resultados relacionam-se com o direcionamento e o comando dos processos operacionais. De acordo com Biazzi (2007), as três categorias de processos organizacionais possuem diversas características em comum, porém diferenciam-se pela natureza de suas saídas.

Além dessas, também com um sentido semelhante, há a classificação utilizada no guia CBOK pela *Association Business Process Management Professionals* - ABPMP. No documento, os processos são classificados em: primários, de suporte e de gerenciamento (ABPMP, 2013). É importante destacar que, de acordo com a ABPMP (2013), os processos primários são tipicamente interfuncionais ponta a ponta, ou até interorganizacionais, responsáveis por agregar valor diretamente para o cliente.

Tendo em vista o primeiro objetivo específico deste estudo - descrever como ocorrem os fluxos dos processos relacionados à emissão de CCU e de TD, esta seção irá ajudar a verificar em que categoria de processos de emissão de CCU e de emissão de TD podem ser classificados. Ao avaliar se correspondem a processos de negócio, processos organizacionais ou processos gerenciais, permite-se um melhor entendimento sobre eles e favorece a consecução do primeiro objetivo deste estudo que consiste em descrevê-los.

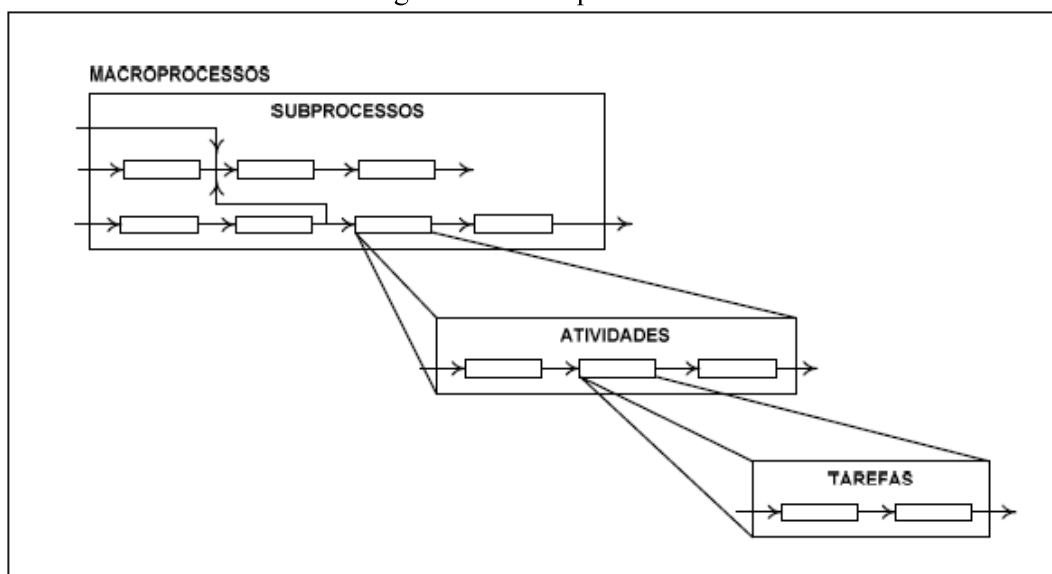
Visto isto, na seção a seguir, discorrer-se-á sobre as diferenças de tamanho e de complexidade entre os processos para que seja possível compreender os processos a partir de seu desdobramento.

2.1.3 Hierarquia dos Processos

Conforme Oliveira (2013, p. 198), “a empresa é um grande processo com a finalidade de atender às necessidades dos clientes”. Nesse sentido, o grande processo da organização pode ser subdividido em outros mais simples, até alcançar a tarefa individual (OLIVEIRA, 2013).

A partir dessa mesma ideia e no intuito de facilitar os estudos dos processos organizacionais, Harrington (1993) procurou classificá-los mediante uma orientação hierárquica. Dessa forma, o autor propôs uma compreensão da hierarquia dos processos a partir do desdobramento de um macroprocesso em processos, subprocessos, atividades e tarefas, conforme a Figura 2.

Figura 2– Hierarquia do Processo



Fonte: Harrington (1993).

Sob a ótica de Harrington (1993), macroprocesso é aquele que geralmente envolve mais de uma função na estrutura organizacional e a sua operação tem um impacto significativo no funcionamento da organização. Ele é formado por um conjunto de processos e subprocessos que se relacionam de forma lógica dentro da organização. De acordo com

Cruz (2015), a finalidade do macroprocesso é enfeixar processos inter-relacionados, considerando seu contexto holístico, lógico e cronológico dentro da organização, no intuito de facilitar seu mapeamento e análise. O subprocesso, por sua vez, é resultado da divisão de um processo, em virtude da sua extensão, dispersão e/ou complexidade demasiadas (CRUZ, 2015). Relaciona-se logicamente com outros subprocessos no intuito de realizar um objetivo específico e, conseqüentemente, apoiar o macroprocesso contribuindo com a missão deste (HARRINGTON, 1993).

Seguindo esse desdobramento, conforme Harrington (1993), as atividades correspondem às ações executadas dentro de todos os processos e subprocessos. São aquelas geralmente desempenhadas por uma unidade, seja ela uma pessoa ou departamento, para produzir um resultado específico (DE SORDI, 2014). Por fim, a tarefa consiste em uma parte específica do trabalho, ou seja, uma menor fração das atividades (HARRINGTON, 1993). Ainda segundo Harrington (1993), pode ser um único elemento e/ou um subconjunto de uma atividade; geralmente relaciona-se à forma como é desempenhada uma atribuição específica.

Esta seção buscou colaborar com a construção de conhecimentos acerca da temática de processos, no intuito de permitir a descrição dos processos de emissão de CCU e TD. Depois de falar sobre a hierarquia de processos, percebe-se a necessidade de abordar a temática relativa ao mapeamento de processos e a importância de documentá-los.

2.1.4 Mapeamento de Processos

Mapear, para Cruz (2013, p. 143), significa documentar o processo que será objeto de análise. Salgado *et al.* (2013) complementam essa visão ao afirmar que construir um mapa de processos significa realçar graficamente a relação entre as atividades, pessoas, informações e objetos envolvidos.

Vários autores ressaltam a importância de mapear processos para as organizações. Dentre eles, Cruz (2015) e Ramos e Bitencourt (2016) afirmam que é importante mapear processos porque a organização precisa conhecê-los. Para Johnston e Clark (2002), o principal benefício obtido pelo mapeamento dos processos consiste numa compreensão mais abrangente do papel desempenhado por cada pessoa envolvida do princípio ao fim da tramitação do processo. Schlosser *et al.* (2014), por sua vez, ressaltam como outro aspecto importante que, a partir do mapeamento, torna-se mais fácil identificar os pontos fortes e os pontos fracos dos processos no intuito de aperfeiçoá-los.

Nesse sentido, pode-se dizer, que mapear processos ajuda na identificação dos pontos críticos trazendo para todos os atores da organização, em linguagem simples e gráfica, como tratar dos processos. Facilita, portanto, para que as tomadas de decisões possam ser discutidas de uma melhor forma, uma vez que mais pessoas podem conhecer suas atividades e restrições, além de facilitar a correção de eventuais inconformidades nos processos (PINHO *et al.*, 2007; RAMOS; BITENCOURT, 2016).

Para realizar o mapeamento de processos e compreender realmente como eles funcionam, é necessário adotar ferramentas que possibilitem uma compreensão completa de cada passo e de suas inter-relações. Uma das ferramentas mais utilizadas no mapeamento de processos é o fluxograma. Ele é capaz de descrever graficamente um processo existente ou um novo processo proposto, identificando cada evento na sequência de atividades por meio de símbolos, linhas e palavras (HARRINGTON, 1993). Além disso, Biazzi, Muscat e Biazzi (2006) e Araújo (2017) explicam que um fluxograma tem a capacidade de registrar o processo de maneira compacta e proporciona fácil visualização e entendimento.

Para criar os fluxogramas, são utilizados *softwares* que constroem graficamente os modelos que retratam os processos. Os *softwares* mais conhecidos são: ARIS, Microsoft Visio, Bizagi Process Modeler, ARPO Process Modeler, ProVision, Synthis Process Modeler (CUNHA, 2012). Para este estudo, optou-se por utilizar o *Bizagi Process Modeler*. Ao se pesquisar sobre essas ferramentas, foi possível verificar que o *Bizagi Process Modeler* vem sendo utilizado tanto na área acadêmica (OLIVEIRA, 2015; GISSONI, 2016; ARAÚJO, 2017; LONGARAY *et al.*, 2017), quanto em órgãos públicos que estudam e mapeiam seus processos (MPF, 2013; ANEEL, 2015; FIOCRUZ, 2017; GOIÁS, 2017). Justifica-se assim a escolha desse *software* para construir os fluxogramas dos processos de emissão de CCU e TD, por se entender que é uma ferramenta já consolidada no âmbito da gestão e do mapeamento de processos.

Esta seção, portanto, buscou construir um referencial teórico capaz de ajudar a pesquisadora a descrever os processos de emissão de CCU e de TD por meio de seu mapeamento. Tendo em vista o objeto deste estudo ser uma instituição pública, a próxima seção abordará as características específicas relativas a esse tipo de instituição e como elas podem influenciar o desenvolvimento dos processos.

2.1.5 Especificidades das organizações públicas

As organizações públicas são sistemas complexos, interdependentes e dinâmicos responsáveis pela prestação de serviços públicos para a sociedade. Essas instituições atuam e interagem com o ambiente por meio de pessoas, tecnologias, trocas de informações e estruturas organizacionais (MATIAS-PEREIRA, 2014).

De acordo com Pires e Macêdo (2006), as organizações públicas possuem as mesmas características básicas das demais organizações. Entretanto, apresentam algumas especificidades que se constituem em aspectos determinantes na definição dos seus processos internos, na relação com inovações e mudança dentro da organização, na formação dos seus valores e suas crenças organizacionais e na constituição de políticas de recursos humanos (PIRES; MACÊDO, 2006). Essas características são resquícios de um modelo patrimonial-burocrático ainda evidentes na Administração Pública Brasileira (FARIAS FILHO; MIRANDA, 2016; MIRANDA; KEMPFER, 2016; REZENDE, 2016).

Na literatura, identificou-se certa consonância no relato sobre uma série dessas especificidades. Elas correspondem a características e distorções culturais que representam obstáculos à promoção da mudança e, por conseguinte, à gestão e ao bom desempenho das organizações públicas (PIRES; MACÊDO, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2014). Dentre essas peculiaridades das organizações públicas, é possível citar o centralismo, a supervalorização da hierarquia, a aversão ao empreendedorismo, o paternalismo, o burocratismo, o reformismo e o corporativismo (CARBONE, 2000; PIRES; MACÊDO, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2014).

Ou seja, nas organizações públicas, é possível notar uma excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização da decisão, o que pode acarretar um engessamento da gestão e uma lentidão dos processos. Além disso, é difícil se verificar um comportamento empreendedor no intuito de propor mudanças e se opor ao modelo de produção vigente. Também é possível perceber que a lógica dos interesses políticos dominantes é muitas vezes responsável pelo controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, o que demonstra o paternalismo dessas instituições. O setor público é também marcado pelo burocratismo característico do excessivo apego às normas e regulamentos. É comum a presença do reformismo nessas organizações, ou seja, a desconsideração dos avanços conquistados e a descontinuidade administrativa, principalmente em decorrência de mudanças de gestão e relacionada a aspectos relevantes ao grupo político em evidência. Esse fato gera nas organizações públicas, além da descontinuidade da gestão, o corporativismo,

uma descrença generalizada nos indivíduos acerca de ações promotoras de mudanças e melhorias (CARBONE, 2000; PIRES; MACÊDO, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2014).

Quanto ao excessivo apego às normas, regras e rotinas, é importante destacar que esse fato é devido às disfunções do modelo burocrático, onde o elevado controle de procedimentos gerou uma administração engessada e lenta que prioriza o controle, em vez das necessidades do contribuinte/cidadão (CARBONE, 2000; MATIAS-PEREIRA, 2014). Pires e Macêdo (2006) também dissertam que as organizações públicas apresentam-se como estruturas altamente estáveis, resistentes a mudanças de procedimentos e implantação de novas tecnologias. Corroborando, Rossetto (1999) e Ximenes (2018) enfatizam que as organizações públicas brasileiras têm uma estrutura clássica e complexa composta por níveis hierárquicos múltiplos. Com uma composição estrutural organizada em áreas funcionais e excessivamente departamentalizada, torna-se difícil que os atores tenham uma visão do todo o que pode prejudicar os resultados organizacionais (RIZETTI *et al.*, 2015; XIMENES, 2018).

Segundo Shepherd e Valencia (1996), também são obstáculos à gestão das organizações públicas: a detenção do monopólio por parte das organizações públicas, o que acarreta uma prestação de serviços ineficiente; dificuldade de controle dos eleitores sobre os políticos; e os empecilhos em controlar os funcionários públicos, bem como a dificuldade em medir e controlar os resultados das organizações públicas.

Dessa forma, é possível perceber que essas características podem representar obstáculos ao desenvolvimento dos processos nas organizações públicas. Além dessas especificidades apresentadas alguns pontos podem se mostrar críticos quando se fala em processos nas organizações públicas. Desse modo, a seção seguinte busca discorrer sobre alguns desses pontos.

2.1.6 Pontos críticos para os processos nas organizações públicas

Conforme o exposto na seção anterior, no âmbito do setor público, as instituições funcionam por meio de um elevado nível burocrático que envolve o cumprimento de regras, regulamentos, normas e leis (ROSA, 2013). Em seu estudo, Biazzi e Muscat (2007) também afirmam a existência de um grande apego às normas pelas instituições públicas. Na visão desses autores, esse fator gera resistência às mudanças, inclusive àquelas que buscam melhorias, e pode influenciar as atividades e os processos das organizações públicas.

As organizações públicas, em comparação ao setor privado, enfrentam mais empecilhos para gerenciar seus processos (SILVA, 2014, p. 77). Esses motivos podem ser considerados fatores críticos em decorrência das especificidades das organizações públicas.

Neste sentido, alguns estudos vêm buscando identificar as possíveis dificuldades de se implantar uma BPM ou uma gestão por processos nas organizações, sejam elas privadas ou públicas (ROSEMANN; BROCKE, 2010; SANTOS, 2012; CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013; DAMIAN, 2015; LATINI, 2015). O estudo de Rosemann e Brocke (2010), por exemplo, identificou seis elementos críticos para a implantação de BPM nas organizações: o alinhamento estratégico, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura.

O alinhamento estratégico, segundo Rosemann e Brocke (2010), corresponde à ligação entre as prioridades organizacionais e os processos; ou seja, a gestão por processos deve estar alinhada à estratégia geral da organização. No que se refere à governança, os autores defendem que a gestão por processos exige uma responsabilidade apropriada e transparente em termos de funções e para diferentes níveis organizacionais. Quanto aos métodos, Rosemann e Brocke (2010) asseveram que, no contexto do BPM, correspondem a um conjunto de ferramentas que suportam e permitem atividades ao longo do ciclo de vida do processo e em iniciativas de BPM nas organizações. Concernente à tecnologia de 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. Já as pessoas, por sua vez, são identificadas pelos autores como um elemento central do BPM, pois aprimoram e aplicam continuamente suas habilidades e conhecimentos no gerenciamento e na execução dos processos. Por último, os autores destacam que a cultura apresenta forte impacto na implantação de gestão por processos nas organizações; assim, valores organizacionais específicos podem colaborar ou prejudicar uma iniciativa nesse sentido.

Considerando esses elementos críticos, Rosemann e Brocke (2010) asseveram que, ao analisar os processos de uma instituição, deve ser estruturado e delineado um quadro abrangente, a partir de um entendimento holístico da sua capacidade organizacional, não apenas como uma execução de tarefas. Isso requer uma perspectiva ampla da organização e a identificação das principais áreas de capacidade que são relevantes para o sucesso ou insucesso da gestão por processos (ROSEMANN; BROCKE, 2010).

No que concerne às organizações públicas, na literatura encontraram-se estudos de caso onde foram relatados alguns aspectos críticos referentes à gestão de processos, mais

especificamente à implantação de BPM ou de uma estrutura de gestão por processos, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Pontos críticos para Gestão por processos em Organizações Públicas

Pontos críticos	Autores
Recursos tecnológicos	Santos (2012); Ximenes (2018)
Comunicação organizacional	Moreira e Costa (2017); Ximenes (2018)
Estrutura funcional e hierarquia rígida	Ximenes (2018)
Disfunções da burocracia	Ximenes (2018); Santos (2012); Paiva <i>et al.</i> (2017)
Cultura organizacional	Santos (2012); Paiva <i>et al.</i> (2017); Silva (2014)
Resistência à mudança	Ximenes (2018); Silva (2014); Moreira e Costa (2017); Santos (2012)
Influência política	Silva (2014); Paiva <i>et al.</i> (2017); Santos (2012)
Impacto da mudança de Governo com as eleições	Santos (2012); Silva (2014)
Legislação	Santos (2012); Paiva <i>et al.</i> (2017)
Apoio da alta administração	Santos (2012)
Falta de funcionários	Moreira e Costa (2017)

Fonte: Elaboração própria (2018).

Como pode ser observado no Quadro 1, Ximenes (2018) identificou a necessidade de uma organização pública utilizar os recursos tecnológicos de forma mais integrada, através da união dos sistemas utilizados pelas áreas funcionais específicas. Dessa forma, proporcionar-se-ia o fornecimento de informações e indicadores de desempenho dos processos. No que se refere a recursos e infraestrutura tecnológica, Santos (2012) também ressalta a importância desse fator para o desenvolvimento dos processos. Segundo o autor, a experiência dos membros da organização com ferramentas tecnológicas constitui-se num ponto crítico, uma vez que nos casos estudados notou-se dificuldade dos servidores com o manuseio dos sistemas.

Ximenes (2018) também verificou a existência de uma comunicação organizacional confusa, sujeita a múltiplas interpretações entre as áreas funcionais. Dessa forma, o autor percebeu que não havia padronização de ações nos processos, gerando, consequentemente,

retrabalhos desnecessários. Situação semelhante pôde ser percebida no caso estudado por Moreira e Costa (2017), onde a falta de comunicação entre os setores prejudicava o alcance dos objetivos organizacionais almejados.

Outro ponto crítico relevante destacado pelos autores foi a resistência à mudança (SANTOS, 2012; SILVA, 2014; MOREIRA; COSTA, 2017; XIMENES, 2018). Rossetto (1999) também ressalta a influência dessa característica das organizações públicas; inclusive, relacionando-a ao elevado grau de estabilidade presente no setor público. Segundo Herzog (1991), no âmbito organizacional, a mudança envolve alterações fundamentais no comportamento humano, nos padrões de trabalho e nos valores, em resposta a modificações ou antecipando alterações estratégicas, de recursos ou de tecnologia. Em referência a esse tópico, Santos (2012) identificou na sua pesquisa resistências das pessoas que trabalham em organizações públicas em executar os processos de forma diferente.

Relacionando-se com a resistência à mudança presente nas organizações públicas, Santos (2012) identificou como um fator crítico a questão das fortes raízes burocráticas definidoras de um apego às normas e regulamentos. Essa visão é corroborada por Ximenes (2018), ao relatar em seus estudos que a estrutura funcional, a hierarquia rígida, capacitação especializada e engessamento da gestão são pontos que trazem dificuldades à implantação de BPM no setor público.

Outro ponto que merece destaque são aspectos culturais característicos desse tipo de organização. Em consonância com Santos (2012), Paiva *et al.* (2017) também relataram em seu artigo que a cultura organizacional apresenta-se como barreira ao gerenciamento e à melhoria de processos em organizações públicas. Ambos os autores, relacionaram a cultura organizacional às disfunções burocráticas presentes na administração pública. Segundo Santos (2012), o setor público é conhecido pela lentidão dos processos; tornou-se um aspecto cultural. Isso porque 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, compõe a cultura das organizações públicas a descrença relativa a projetos de melhoria e de aperfeiçoamento, em virtude de falhas ou descontinuidades relativas a situações anteriores (SANTOS, 2012).

Nos resultados apresentados por Santos (2012) e Paiva *et al.* (2017), a legislação também aparece como uma dificuldade para o aperfeiçoamento de processos. De acordo com os autores muitas vezes as normas estão obsoletas e defasadas em relação aos recursos tecnológicos disponíveis na organização.

Já no estudo de Moreira e Costa (2017), além dos fatores já mencionados, também foram citadas como dificuldades no gerenciamento de processos no setor público aspectos relativos a tempo e falta de pessoal. Apesar de a equipe apresentar comprometimento e desejo em contribuir, era reduzida e faltava-lhes tempo para dedicar à mudança e à implantação de uma gestão para o aperfeiçoamento dos processos.

Outro importante fator a ser destacado é o político (SILVA, 2014). Segundo Rosseto (1999), nas organizações públicas há a predominância de decisões políticas que, muitas vezes, prejudicam de várias formas os processos operacionais e administrativos ou, mesmo, se opõem a eles. Em seu estudo, Santos (2012) destacou como fator crítico para o gerenciamento de processos no setor público o impacto da mudança de governo em virtude das eleições. O autor identificou queixas de servidores referentes à descontinuidade de projetos de gestão e políticas públicas em virtude dos resultados das urnas. De acordo com Rosseto (1999), cada governo, muitas vezes, privilegia projetos novos e de curto prazo para que possam dar resultado em seu mandato e, conseqüentemente, retorno político. Essas mudanças exclusivamente por questões políticas, segundo Santos (2012), são motivadoras de um sentimento natural de resistência junto aos servidores do quadro permanente. Inclusive, por causa dessas mudanças por questões políticas, há também substituição de gestores dentro das organizações, o que, conforme Silva (2014) e Paiva *et al.* (2017), configura-se como uma barreira no gerenciamento de processos. Isso porque quando há alterações na chefia, também ocorrem mudanças de prioridades na gestão (PAIVA *et al.*, 2017).

Apresentado, o referencial que norteia esse estudo, o próximo passo é discorrer acerca dos métodos científicos utilizados durante a investigação para atingir os objetivos propostos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem por objetivo descrever os procedimentos metodológicos que foram adotados para a resolução do problema, no intuito de apresentar as etapas realizadas durante a pesquisa e a análise dos dados, bem como suas justificativas.

3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Quanto à estratégia da pesquisa, este trabalho adotou o estudo de caso único, cuja unidade de análise foi a Superintendência Regional de Pernambuco-SR(03) do INCRA. Em consonância com os objetivos definidos para esta pesquisa, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real (YIN, 2005), tais como os processos de emissão de CCU e TD estudados.

Pode-se dizer que o estudo de caso corresponde a descrição e análise detalhada de um sistema delimitado (MERRIAM, 2009). Ou seja, o caso é analisado como um todo, considerando, inclusive as relações entre as partes que o compõem. Complementando essa visão, Gil (2009, p. 17) afirma que “os estudos de caso favorecem a compreensão do fenômeno sob a perspectiva dos membros dos grupos ou das organizações”, o que se aplica aos objetivos da presente investigação. Ainda segundo o autor, é uma modalidade de pesquisa que favorece a compreensão do dinamismo próprio de grupos ou organizações. Dessa forma, possibilitou o entendimento sobre como ocorrem os processos estudados, seus pontos críticos, bem como as dificuldades para aperfeiçoamento deles. Diante disso e em virtude dos objetivos desta pesquisa, o estudo de caso apresentou-se como a estratégia mais adequada.

Contudo, cabe ressaltar que nem tudo pode ser considerado um caso a ser estudado. Para mostrar a peculiaridade do caso, os pesquisadores frequentemente reúnem dados para demonstrar a originalidade do estudo; ademais, tratam-no como um sistema delimitado cujas partes são integradas (STAKE, 2000). Neste estudo optou-se por estudar os processos de emissão de CCU e TD do INCRA/SR(03). É importante destacar que o INCRA é peculiar em relação às outras organizações públicas porque é a única autarquia federal que lida diretamente com a questão do papel social da terra e com beneficiários da reforma agrária. Já os processos de titulação, específicos desta instituição, correspondem à formalização da transferência, provisória ou definitiva, de um imóvel do programa de reforma agrária a um particular legítimo beneficiário, através dos documentos responsáveis por coroar o acesso do agricultor à terra (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993).

Vale salientar que, quando se utiliza o estudo de caso como estratégia de pesquisa, devem ser definidos critérios para a escolha da organização a ser estudada (MERRIAM, 2009). Assim, tendo em vista os objetivos específicos deste estudo, selecionou-se uma organização a partir de critérios pré-determinados pela pesquisadora: a relevância social, o déficit organizacional e a acessibilidade.

Desse modo, no que se refere ao primeiro critério definido, argumenta-se que o INCRA é órgão responsável por executar o Programa Nacional de Reforma Agrária. Ele atende 1.244.280 (um milhão duzentos e quarenta e quatro mil duzentos e oitenta) beneficiários registrados. Tem como objetivo organizacional executar a reforma agrária e promover uma 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 de produção (INCRA, 2019).

Já no segundo critério, considerou-se que o INCRA é uma instituição pública presente em todo o território nacional por meio da atuação descentralizada de 30 superintendências regionais – SRs (INCRA, 2019). Porém, essas SRs vêm apresentando dificuldades em cumprir alguns objetivos organizacionais, como por exemplo metas relativas à emissão de títulos públicos provisórios e definitivos de posse aos beneficiários da reforma agrária. Nos exercícios de 2016 e 2017, as metas a nível nacional definidas pelo INCRA para emissão desses títulos não foram atingidas; e cerca de 85% dos assentados ainda não têm o título da terra (BRASIL, 2017). Dessa forma, os resultados deste estudo podem vir a embasar investigações entre SRs do INCRA quanto aos seus processos de emissão de CCU e de emissão de TD.

Por fim, o terceiro critério diz respeito à acessibilidade. A escolha da Superintendência Regional do INCRA em Pernambuco, o INCRA/SR(03), deu-se em virtude da pesquisadora ser servidora efetiva da instituição desde 2006, o que permitiu um trânsito mais fácil durante a coleta de dados. Além disso, a SR(03) é uma das primeiras SRs do INCRA, constitui-se no órgão responsável localmente (Zona da Mata, Agreste e parte do Sertão pernambucano) pela coordenação e execução das ações de planejamento, programação, orçamento, informática e modernização administrativa com vistas a executar a reforma agrária na região (INCRA, 2018). O INCRA/SR(03) possui 208 servidores ativos e é responsável por acompanhar e fiscalizar 342 projetos de assentamento, distribuídos numa área de 272.243,49 hectares, vinculados a 22.934 famílias assentadas e 30.124 beneficiários do PNRA (INCRA, 2019).

Por fim, é importante esclarecer que o estudo de caso consiste em uma pesquisa em profundidade que requer a utilização de múltiplos procedimentos de coleta de dados

(GOLDENBERG, 2004; GIL, 2009). Por isso, essa pesquisa adotou procedimentos diversos que serão detalhados na subseção 3.3.1. Antes disso, na próxima seção, serão delineadas as características deste estudo visando sua melhor compreensão.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Cada método de pesquisa baseia-se em uma compreensão específica do seu objeto (FLICK, 2009). Assim, para realizar uma pesquisa, é necessário escolher o método que será utilizado, a partir do problema delimitado e dos objetivos definidos. Genericamente, o método em pesquisa consiste na escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenômenos (RICHARDSON, 2012).

Tendo em vista a presente pesquisa ter como objetivo analisar como são realizados os processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03), descrevendo-os e identificando os pontos críticos e as dificuldades de aperfeiçoamento desses processos, considerou-se mais adequado utilizar o método qualitativo. Tal escolha justifica-se porque a abordagem qualitativa tem como foco aprofundar a compreensão sobre um grupo social ou organização (GOLDENBERG, 2004, p. 16). Ainda de acordo com a autora, “os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos”. Desse modo, entende-se que o estudo qualitativo permitirá uma compreensão e descrição mais detalhada do fenômeno que se pretende investigar. Outrossim, estudos recentes sobre processos optaram por utilizar o método qualitativo, uma vez que procuraram compreender o funcionamento e o desenvolvimento deles dentro das organizações estudadas (RODRIGUES, 2015; CHAVES, 2016; SOUZA, 2016; GIACOSA; MAZZOLENI; USAI, 2018; XIMENES, 2018), o que reforçou a escolha dessa abordagem para este estudo.

O presente estudo também se caracteriza por sua natureza descritiva, uma vez que visa descrever um fenômeno social complexo e contemporâneo, preocupado com questões concernentes ao cotidiano dos servidores do INCRA/SR(03), onde os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Adicionalmente, o fenômeno pesquisado não pode ser separado da vida real e se manifesta concomitantemente com a realidade social dos servidores. Entende-se aqui que esta estratégia foi mais coerente com os objetivos deste estudo, porque a pesquisa descritiva consiste em um levantamento das características que compõem um fenômeno a ser pesquisado (SANTOS, 2006).

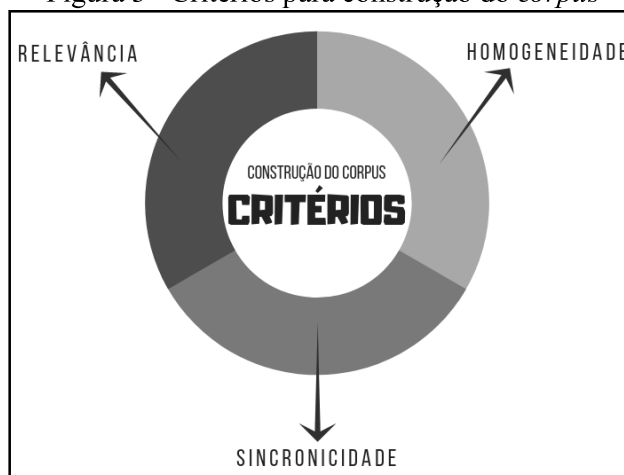
Nesta seção, procurou-se descrever as características do estudo. Contudo, também é necessário esclarecer acerca dos procedimentos de coleta e análise dos dados para solucionar o problema de pesquisa. Portanto, na próxima seção, será explicado como foi formado o *corpus*, quais foram as técnicas de coleta de dados utilizadas e seus critérios de validade e confiabilidade.

3.3 CONSTRUÇÃO DO *CORPUS*

Toda pesquisa social exige justificativa quanto à seleção que embasa a investigação, descrição, demonstração, prova ou refutação sobre algo que é especificamente afirmado (BAUER; ARTS, 2008). Dessa forma, neste trabalho, adotou-se a construção de um *corpus* como forma de seleção sistemática dos dados que compuseram esta pesquisa.

Proveniente do latim, basicamente, a palavra *corpus* significa corpo (BAUER; ARTS, 2008). Na visão de Barthes (2006, p. 104), aproximando-se a definição à seleção de dados na pesquisa científica, *corpus* é “uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, conforme certa arbitrariedade (inevitável) em torno da qual ele vai trabalhar”. Dessa forma, para esta pesquisa, o *corpus* foi constituído pela transcrição das entrevistas realizadas com servidores do INCRA/SR(03) envolvidos nos processos de emissão de CCU e de TD, pelas notas escritas provenientes da observação da execução das atividades que compõem esses processos, pelas normas e regulamentos diversos relacionados a eles e pelo portal institucional do INCRA na internet. Também foram examinados demais documentos disponibilizados pelos atores participantes dos processos no decorrer da investigação a fim de compor o *corpus*.

É importante destacar que para a construção do *corpus* foi aplicada a tipologia desenvolvida por Barthes (2006) e também utilizada por Bauer e Arts (2008). Assim, para o delineamento do *corpus*, os materiais foram selecionados a partir dos seguintes critérios: relevância, homogeneidade e sincronicidade, conforme Figura 3.

Figura 3 –Critérios para construção do *corpus*

Fonte: Barthes (2006) e Bauer e Arts (2008).

Primeiramente, os materiais que compõem o *corpus* foram selecionados a partir do seu grau de importância e da sua convergência aos objetivos da pesquisa. Tendo em vista que a homogeneidade refere-se ao padrão de um mesmo tipo de material, foram utilizados apenas materiais textuais para compor o *corpus* (transcrição das entrevistas, anotações do roteiro de observação e documentos selecionados). Por fim, quanto à sincronicidade, os materiais são contemporâneos e fazem parte de um mesmo ciclo histórico. Assim, a coleta de dados obedeceu este critério, tendo em vista que os dados foram coletados no período entre outubro e dezembro de 2018.

Dessa forma, o *corpus* foi composto conforme o exposto em Bauer e Arts (2008) como adequado para uma seleção qualitativa. Inicialmente, foi coletado o material preliminar; depois esse material foi analisado. Voltou-se a coletar visando à ampliação do *corpus* de dados até que não se verificou mais variedade (BAUER; ARTS, 2008). Isso ocorreu quando se chegou à saturação que correspondeu ao momento quando a pesquisadora compreendeu a lógica interna do grupo investigado (MINAYO, 2010).

Após discorrer sobre a construção do *corpus*, faz-se necessário também expor os instrumentos de coleta de dados que foram adotados na pesquisa. Por conseguinte, a seguir, serão discriminados esses instrumentos no intuito de demonstrar sua adequação aos objetivos definidos no primeiro capítulo.

3.3.1 Coleta de Dados

Coletar dados consiste em “juntar as informações necessárias ao desenvolvimento dos raciocínios previstos nos objetivos” (SANTOS, 2006, p. 90). Dessa forma, esta seção visa esclarecer como foi realizado o trabalho de campo no intuito da consecução dos objetivos propostos para este estudo.

Tendo em vista tratar-se de um estudo de caso único, foi essencial para sua qualidade, validade e confiabilidade a seleção de várias fontes de evidências direcionadas ao mesmo conjunto de fatos ou descobertas (YIN, 2005). Por isso, para esta pesquisa, optou-se utilizar como instrumentos de coleta de dados a entrevista semiestruturada, a observação direta não participante e a análise de documentos.

A entrevista corresponde a uma das principais fontes de informações para estudos de caso (YIN, 2005). Dentre os tipos de entrevista existentes, selecionou-se o tipo de entrevista semiestruturada porque, em um planejamento de entrevista relativamente aberto, é mais provável capturar os pontos de vista dos entrevistados do que em um roteiro padronizado ou questionário (FLICK, 2009). Esse tipo de entrevista permitiu à pesquisadora perceber e capturar os pontos de vista dos entrevistados sem os predeterminar (PATTON, 2002). Para isso, foi utilizado um roteiro de entrevista (Apêndice A), no qual a ordem das questões pudessem ser alteradas ou novas questões pudessem ser acrescentadas no decorrer da entrevista, se assim fosse necessário. Essa flexibilidade justifica-se em virtude da importância da percepção dos entrevistados para construir o conhecimento necessário para solução do problema de pesquisa.

Segundo Merriam (2009), também é necessário definir critérios sobre quem entrevistar. Assim, a partir da perspectiva dos objetivos desta pesquisa discriminados no primeiro capítulo, selecionou-se indivíduos que participam diretamente dos processos de emissão de CCU e de emissão de TD, há pelo menos um ano. Ou seja, servidores vinculados ao INCRA/SR(03) que estejam familiarizados com esses processos. Para verificar o atendimento desse critério, foi traçado um perfil dos entrevistados com o auxílio dos dados constantes do Formulário de informações sobre os participantes da pesquisa (Apêndice B). Entretanto, é importante ressaltar que o intuito não foi realizar qualquer distinção relativa à idade, gênero, cargo ou escolaridade dos entrevistados; objetivou-se traçar um perfil deles e, conforme sugerido por Flick (2009), documentar o contexto e a situação da coleta de dados.

Dentro dessa perspectiva, foram realizadas doze entrevistas em profundidade, com duração média de uma hora e meia cada uma, cujos participantes selecionados foram discriminados no Quadro 2:

Quadro 2–Dados dos selecionados

Entrevistado	Sexo	Grau de Formação	Setor/Divisão	Tempo no setor	Tempo no INCRA
E1	F	Superior	Titulação	2 anos	35 anos
E2	F	Superior	Titulação	9 anos	14 anos
E3	F	Superior	Titulação	2 anos	37 anos
E4	M	Superior	Desenvolvimento	13 anos	13 anos
E5	M	Superior	Cadastro	2 anos	6 anos
E6	M	Superior	Obtenção	13 anos	13 anos
E7	M	Superior	Titulação	1 ano	10 anos
E8	F	Superior	Titulação	2 anos	38 anos
E9	M	Superior	Titulação	2 anos	12 anos
E10	M	Superior	Titulação	1 ano	11 anos
E11	F	Superior	Obtenção	10 anos	12 anos
E12	M	Superior	Cartografia	1 ano	12 anos

Fonte: Elaboração própria (2019).

Conforme é possível observar no Quadro 2, dos doze selecionados, 5 são mulheres e 7 são homens. Todos os entrevistados possuem nível superior, mas, dentre eles, sete são servidores do Setor de Titulação, um da Divisão de Desenvolvimento, dois da Divisão de Obtenção, um do Setor de Cadastro Rural e um do Setor de Cartografia. Objetivou-se entrevistar servidores em todos os setores onde se desenvolvem atividades que compõem os fluxos dos processos estudados, com destaque ao Setor de Titulação, criado na estrutura do INCRA/SR(03), onde o CCU e o TD são efetivamente emitidos. Dessa forma, selecionaram-se os respondentes das entrevistas de forma intencional visando à riqueza dos dados, como sugerido por Merriam (2009).

Ainda no intuito de compreender como ocorrem os processos de emissão de CCU e de emissão de TD no INCRA/SR(03), optou-se por utilizar, além das entrevistas, a observação não participante. A pesquisadora observou como efetivamente se desenvolvem as atividades que compõem esses processos no intuito de descrevê-los e identificar suas dificuldades. Entende-se que a observação de um fenômeno é um importante método de pesquisa para compreender melhor as complexidades de várias situações que o envolvem (PATTON, 2002). De acordo com Yin (2005), quando os fenômenos de interesse não são puramente históricos, como é o caso deste estudo, estão disponíveis para observação comportamentos e condições ambientais que são relevantes para a pesquisa. Desse modo, essas evidências provenientes da observação podem fornecer informações adicionais importantes para o tema estudado (YIN, 2005). Para isso, foram realizadas observações sistemáticas do fenômeno (RICHARDSON, 2012), por meio das quais a pesquisadora anotou os fatos observados relevantes para responder aos propósitos da pesquisa num roteiro de observação (Apêndice C). Dessa forma, entre outubro e dezembro de 2018, foram realizadas e registradas cinco observações de atividades realizadas no Setor de Titulação e no Setor de Cartografia do INCRA/SR(03). Além dessas observações, durante a realização das entrevistas, a pesquisadora pôde observar a estrutura física de trabalho dos participantes e, em algumas oportunidades, eles demonstraram situações correspondentes às suas atividades que também puderam ser observadas para esta investigação.

Por fim, foram selecionados e analisados os documentos relacionados aos processos de emissão de CCU e de emissão de TD, cujas informações colaboraram com a consecução dos objetivos traçados para esta pesquisa. Assim, foram selecionados para análise, a partir de um protocolo de seleção (Apêndice D), documentos relacionados aos processos estudados, como leis, instruções normativas, notas técnicas, relatórios e outras publicações e materiais escritos relacionados ao objeto de estudo. Outrossim, também foram utilizados documentos provenientes do portal institucional do órgão na internet no intuito de colaborar com a descrição e compreensão dos processos estudados. Os documentos selecionados para integrar o corpus desta pesquisa estão descritos no Quadro 3.

Quadro 3–Lista de documentos selecionados para integrar o *corpus* da pesquisa

Tipo do Documento	Documento
Legislação	Constituição Federal de 1988
	Lei nº.8629/1993 (alterada, dentre outras, pelas Leis nº.13.001/2014 e 13.465/2017)
	Decreto nº9311/2018
Normativos do INCRA	Norma de Execução nº33/2003
	Instrução Normativa nº30/2006
	Nota Técnica nº01/2016 - INCRA/DD
Documentos Internos do INCRA/SR(03)	Relatório de Procedimentos do Setor de Cartografia
	Memo/INCRA/DD/SR(03) nº121/2017
	Formulário de Supervisão Ocupacional
Portal Institucional do INCRA	Pauta de Valores de Terra Nua para fins de Titulação
	Painel de Assentamentos - Dados do INCRA em Pernambuco
Portal Institucional do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Cartilha de Esclarecimentos da Medida Provisória nº759/2016

Fonte: Elaboração própria (2018).

Na ótica de Gil (2009), consultar fontes documentais é essencial em qualquer estudo de caso. Ainda segundo o autor, os documentos elaborados no contexto de uma organização auxiliam o pesquisador na realização das entrevistas e durante a observação do fenômeno e complementam as informações obtidas por meio desses outros instrumentos de coleta de dados.

Nesse contexto, a coleta de dados a partir de fontes diversas permitiu a construção do entendimento acerca do desenvolvimento dos processos de emissão de CCU e de emissão de TD do INCRA/SR(03) sob a ótica de várias perspectivas. Dessa maneira, essas informações foram obtidas com base no ponto de vista dos atores envolvidos nos processos, do olhar da pesquisadora sobre o fenômeno estudado e das informações documentais disponíveis concernentes ao caso estudado. A utilização desses instrumentos forneceu subsídios para a pesquisadora descrever os processos estudados, identificar os pontos críticos e as dificuldades de aperfeiçoamento deles.

Considerando a perspectiva da solução do problema desta pesquisa, esta subseção expôs a forma de coleta de dados visando agregar subsídios para o atendimento dos objetivos definidos no primeiro capítulo. Na próxima subseção, serão abordadas as formas adotadas para garantir a validade e a confiabilidade dessa coleta de dados.

3.3.2 Validade e Confiabilidade

Durante uma pesquisa científica, especialmente quando se trata de um estudo qualitativo, é importante adotar regras rigorosas no intuito de garantir a validade e a confiabilidade dos seus resultados. De acordo com Vergara (2012, p. 242), essas pesquisas envolvem “a subjetividade, a descoberta, a valorização de mundo dos sujeitos”. Dessa forma, para os resultados da pesquisa serem válidos e confiáveis, é importante uma atenção especial na conceituação do estudo e nos procedimentos metodológicos percorridos para obter o resultado (MERRIAM, 2009).

Nesse sentido, a pesquisadora adotou algumas estratégias para garantir a validade e a confiabilidade dos seus resultados. A primeira delas foi a triangulação de dados baseada na utilização de múltiplas fontes de evidência (VERGARA, 2012; YIN, 2005). Optou-se por essa estratégia porque, segundo Patton (2002), estudos que utilizam apenas um método são mais vulneráveis a erros e menos confiáveis. Por isso, neste estudo foram adotadas várias fontes de evidência (entrevistas, observação não participante e documentos), cujos dados foram triangulados buscando-se a convergência de informação.

A segunda estratégia adotada refere-se à própria construção do *corpus* descrita na seção 3.3, que conforme Paiva Júnior, Souza Leão e Mello (2011) corresponde a critério tanto de confiabilidade quanto de validade. Para construção do *corpus* não importa a quantidade de dados coletados, mas sim a evidência de saturação (GASKELL; BAUER, 2008; MINAYO, 2010). Sendo assim, durante esta pesquisa, a coleta de dados foi encerrada apenas após a saturação dos dados. Ou seja, apenas quando não houve informações adicionais significativas para a análise dos dados e para os resultados deste estudo.

A terceira estratégia utilizada refere-se à coleta de dados através da observação não participante. Nesse tipo de observação, o pesquisador deve interagir de forma próxima com os atores, entretanto abstém-se de participar das atividades (MERRIAM, 2009). Já Lakatos e Marconi (2003) ressaltam que, apesar de o pesquisador assumir um papel de espectador, onde entra em contato com o fenômeno sem participar ou interferir nele, a observação deve manter o caráter sistemático e dirigido ao fim determinado. Dessa maneira, para esta pesquisa, a

pesquisadora buscou observar o desenvolvimento dos processos estudados, tomando notas e utilizando um protocolo de observação, porém sem participar deles diretamente.

Por fim, a quarta estratégia utilizada consistiu em minimizar possíveis falhas na interpretação da pesquisadora sobre o que foi dito nas entrevistas ou observado no campo (MERRIAM, 2009). Assim, a pesquisadora solicitou a validação da resposta aos entrevistados, por meio de comentários sobre informações obtidas durante a pesquisa, visando garantir sua confiabilidade.

Após expor a forma como os dados desta pesquisa foram coletados de forma a garantir a sua validade e a confiabilidade, é preciso explicar como esses dados foram analisados. Dessa forma, a próxima seção explicará a técnica de análise de dados escolhida como a mais adequada para esta pesquisa.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

Nesta seção, propõe-se esclarecer como foram examinadas as evidências obtidas durante a coleta de dados sob a perspectiva dos objetivos definidos para este estudo. Assim, concernente à análise de dados, este estudo adotou a técnica de análise de conteúdo. Segundo Bardin (2016, p. 48);

(...) a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Tendo em vista os objetivos propostos no primeiro capítulo, considerou-se, portanto, a análise de conteúdo adequada a este estudo. Consiste “numa técnica para tratamento de dados com o intuito de identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (VERGARA, 2012). Ademais, de acordo com Gil (2009) e Bauer (2008), corresponde a um procedimento analítico aplicável a comunicações escritas. Dessa forma, é uma técnica de análise de dados coerente com o formato do *corpus* da pesquisa, composto por material textual, conforme descrito na seção anterior.

Bardin (2016) assevera que a análise de conteúdo prevê três fases fundamentais, as quais serão seguidas nesta investigação: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados (a inferência e a interpretação). Assim, na primeira fase, o estudo foi organizado e sistematizado de acordo com os objetivos definidos. Para selecionar o material que integrou o *corpus* da pesquisa, foi adotada a regra de pertinência definida por Bardin

(2016). Segundo essa regra, os documentos selecionados são adequados enquanto fonte de informação, de maneira que colaboraram com a consecução dos objetivos propostos para o estudo. Já a segunda fase correspondeu à análise dos dados propriamente dita, composta da codificação, desconto e enumeração das ocorrências. Por fim, a terceira fase correspondeu ao tratamento dos resultados brutos, no intuito que eles sejam válidos e significativos para a solução do problema de pesquisa.

A análise de conteúdo implica em categorização e, consoante a preliminaridade da definição das categorias, as grades para análise podem ser fechadas, abertas ou mistas (VERGARA, 2012). Esta pesquisa adotou a grade mista porque algumas categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa foram previamente definidas, com base na revisão de literatura. Porém, segundo Vergara (2012), é possível incluir, excluir, subdividir categorias enquanto ocorre a análise dos dados, desde que, ao final, estabeleça-se o conjunto final de categorias utilizadas. Dessa forma, o Quadro 4, apresentado a seguir, demonstra as categorias que foram pré-definidas para este estudo, de acordo com os objetivos específicos relacionados no primeiro capítulo.

Quadro 4—Categorias pré-definidas para os objetivos específicos

Objetivo a) Descrever como ocorrem os fluxos dos processos relacionados à emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU e à emissão de Título Definitivo - TD.			
Macro Categoria	Categorias	Subcategorias	Referências
Processos	Fluxo dos Processos	Recursos	Harrington (1993); Gonçalves (2000); Oliveira (2013); Cruz (2015)
		Resultados	
		Atividades	
		Cliente Final	
Objetivo b) Identificar os pontos críticos e as dificuldades de aperfeiçoamento dos processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU e de emissão de Título Definitivo - TD.			
Macro Categoria	Categorias	Subcategorias	Referências
Pontos Críticos e/ou Dificuldades	Recursos Tecnológicos	Equipamentos	Rosemann e Brocke (2010); Santos (2012); Ximenes (2018)
		Sistemas	
	Comunicação	-	Moreira e Costa (2017); Ximenes (2018)

	Estrutura da Organização	Estrutura Funcional	Ximenes (2018)
		Hierarquia rígida	
	Disfunções da Burocracia	Apego às normas e regulamentos	Santos (2012); Silva (2014); Paiva <i>et al.</i> (2017); Ximenes (2018);
		Lentidão cultural dos processos	
	Resistência à mudança	-	Santos (2012); Silva (2014); Moreira e Costa (2017); Ximenes (2018)
	Influência Política	Decisões relacionadas a aspectos políticos	Silva (2014); Paiva <i>et al.</i> (2017); Santos (2012)
		Impacto da mudança de Governo com as eleições	Santos (2012); Silva (2014)
	Legislação	-	Santos (2012); Paiva <i>et al.</i> (2017)
	Falta de funcionários	-	Rosemann e Brocke (2010); Moreira e Costa (2017)

Fonte: Elaboração própria (2018).

Para colaborar com a sistematização da análise dos dados, foi utilizado o *software* Atlas/Ti. Esse software corresponde a uma ferramenta para a análise de dados qualitativos que pode facilitar o gerenciamento e a interpretação desses dados. Assim, optou-se por utilizá-lo no intuito de reduzir a sobrecarga de tarefas operacionais, permitindo que a pesquisadora se concentre mais nas descobertas e teorizações (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003). Além disso, Leite (2013) argumenta que a interface do Atlas/Ti converge com a técnica de análise de conteúdo; por conseguinte, pôde auxiliar na organização e no tratamento de um número amplo de informações escritas.

Dessa forma, após cada entrevista, realizou-se a transcrição e a inserção de cada documento transcrito no software Atlas/Ti. A pesquisadora dedicou-se a uma leitura profunda e analisou frase a frase, cada entrevista, à medida que era realizada, transcrita e inserida no Atlas/Ti. Além disso, comparou essas informações com os registros das observações, os documentos coletados e o referencial teórico. Esses procedimentos foram realizados sucessivamente a cada entrevista, a fim de verificar a existência de algumas das categorias pré-definidas ou surgimento de novas.

Figura 4 – Trechos das entrevistas

Eu acho deficitária... Desde que começou esse foco na Titulação, como é uma atividade multisetorial, deveria ter reuniões, discussões, para decidir as coisas, as prioridades, com representantes dos setores. Se houvesse reuniões, discussões, preveniria os erros, melhoraria o fluxo.	 Com-Comunicação Horizontal Deficiente
Independente dessa demanda da titulação, nós já vimos tentando há um tempo contratar empresa para fazer georreferenciamento, mas esbarra na questão orçamentária. Nunca foi prioridade.	 Restrição Orçamentária
Também como é um processo que foi retomado ano passado, agora que a gente tá sabendo o que fazer... Mas, realmente, quando chegou assim, de cima para baixo, tava todo mundo verde, porque, pelo que eu tinha conhecimento, já fazia quase vinte anos que o INCRA não emitia título. E não existia nada disso...	 Cultura Organizacional

Fonte: Elaborada pela autora com o auxílio do *software* Atlas/Ti (2019).

A Figura 4 ilustra a captura de três situações de análise e identificação de categorias realizada pela pesquisadora no *software* Atlas/Ti. Como é possível perceber, durante a análise das entrevistas, a pesquisadora procurou identificar nas falas a existência das categorias pré-definidas ou se emergiam novas categorias. Dessa forma, a cada entrevista, a pesquisadora categorizou todas as falas nas quais foram identificadas informações relevantes para atingir os objetivos do estudo.

Por fim, quanto à análise dos dados, é importante esclarecer que, no intuito de promover a sua validade e confiabilidade, foram adotadas algumas estratégias. A primeira delas é a triangulação, considerada por Gil (2009) a mais importante estratégia adotada na análise e interpretação de resultados em estudos de caso. Ao utilizar a triangulação, a pesquisadora buscou refletir durante a análise dos dados, considerando as diferenças e similaridades das evidências obtidas a partir dos diferentes métodos. Outra importante estratégia adotada neste estudo foi sugerida por Merriam (2009) e refere-se à revisão dos pares. Segundo a autora, corresponde à verificação junto a colegas se as descobertas convergem com as evidências obtidas. Nesse sentido, a pesquisadora solicitou a colaboração de colegas e das orientadoras nessa avaliação, especialmente durante a categorização e codificação.

Nesta seção, foi possível esclarecer alguns aspectos acerca da análise de conteúdo, técnica de análise de dados selecionada para esta pesquisa. Porém, é importante destacar que os estudos científicos podem apresentar limitações, por isso, na próxima seção, serão citados aqueles que podem surgir neste trabalho.

3.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Embora durante o desenvolvimento do estudo científico sejam adotados cuidados e regras rigorosas, podem-se enfrentar algumas limitações. Contudo, caso o pesquisador tenha conhecimento prévio dessas possíveis dificuldades, deve ter precaução e utilizar estratégias para mitigá-las e promover satisfatoriamente a validade e a confiabilidade da pesquisa (GOLDENBERG, 2004; GIL, 2008).

Para este estudo, foram identificadas algumas possíveis limitações. Primeiramente, destacam-se características relacionadas às ciências sociais: a complexidade e a subjetividade inerentes ao ser humano. Sendo na pesquisa qualitativa o principal instrumento de coleta e análise de dados o próprio pesquisador (YIN, 2005), faz-se necessário evitar os vieses e minimizar a influência de preconceitos e pressupostos na coleta, na análise de dados e na interpretação das descobertas. No intuito de minimizar essas limitações e demonstrar rigor metodológico, a pesquisadora adotou algumas precauções, dentre as quais foram utilizados procedimentos descritos nas seções anteriores deste capítulo, conforme sugerido por Yin (2005) e Gil (2008).

Outra limitação relaciona-se com a capacidade de generalização do estudo de caso. Gil (2009) afirma que a maioria dos estudos de caso objetiva descrever intrinsecamente as características de um fenômeno em específico, não favorecendo à generalização do conhecimento. Contudo, o conhecimento obtido, a partir do caso em particular, pode ser aplicado em situações semelhantes (MERRIAM, 2009; PATTON, 2002). Dessa forma, ao descrever os processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03), os resultados deste estudo podem colaborar com pesquisas em outras unidades do INCRA e em outras organizações públicas.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, serão apresentados os resultados obtidos a partir da coleta de dados, os quais serão analisados e discutidos sob a ótica da problemática desta pesquisa. Segundo o disposto no primeiro capítulo, o presente estudo tem como finalidade analisar como são realizados os processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso (CCU) e de Título de Domínio (TD) no INCRA/SR(03). Para alcançá-la, foram traçados objetivos específicos, também descritos no capítulo inicial, que servirão de base para a apresentação dos resultados desta pesquisa.

Para responder ao primeiro objetivo específico deste estudo, descrever como ocorrem os fluxos dos processos relacionados à emissão de CCU e de TD, considerou-se essencial analisar os normativos vigentes no intuito de mapear esses processos conforme a previsão legal e as orientações formais da entidade autárquica às Superintendências Regionais. A partir dessa iniciativa, tornou-se possível comparar a forma como esses processos foram previstos nos normativos (leis, decretos e instruções da autarquia), com o modo que eles efetivamente se desenvolvem na Superintendência Regional do INCRA em Pernambuco. Desse modo, a seção seguinte irá apresentar um mapeamento dos processos investigados de acordo com as normas vigentes, as quais todas as Superintendências do INCRA devem se basear.

4.1 MAPEAMENTO DOS PROCESSOS DE EMISSÃO DE CCU E DE EMISSÃO DE TD A PARTIR DAS NORMAS VIGENTES

Nesta seção, serão analisadas as informações adquiridas a partir das leis e normas vigentes relacionados aos processos investigados, no intuito de mapeá-los. Esses materiais são apresentados no Quadro 5. Como pode ser observado, há diferentes leis e normas que regem a emissão de CCU e TD e orientam a execução desses processos do INCRA.

Quadro 5– Leis e Normas que definem ou regem a emissão de CCU e TD do INCRA

Leis/Normas	Abordagem
Constituição Federal de 1988	Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária da Reforma Agrária, art. 189, determina a distribuição de imóveis rurais da reforma agrária por meio de contratos de concessão de uso e títulos de domínio.
Lei Federal n. 8.629/1993 (alterada)	Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Norma de Execução nº 33/2003	Dispõe sobre procedimentos administrativos para a destinação de terras públicas da União e do INCRA.
Instrução Normativa nº30/2006	Dispõe sobre procedimento Administrativo para a transferência de domínio, em caráter provisório ou definitivo, de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária em terras públicas de domínio do INCRA ou da União.
Lei nº13.001/2014	Altera, dentre outras, a Lei nº 8.629/1993 no que se refere a disposições acerca do TD.
Nota Técnica nº01/2016 – INCRA/DD	Dispõe sobre a rotina de emissão e entrega de contrato de concessão de uso para os beneficiários do Programa de Reforma Agrária.
Lei nº 13.465/2017	Dentre outros aspectos, institui mecanismos acerca dos procedimentos de alienação de imóveis da União, alterando as Leis nº8.629/1993 e nº 13.001/2014
Portaria nº 338/2017	Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA define os responsáveis por autorizar e emitir o CCU e o TD.
Decreto nº9.311/2018	Regulamenta a Lei nº8.629/1993 e a Lei nº13.001/2014, para dispor sobre, entre outros, o processo de titulação de famílias beneficiárias do PNRA.

Fonte: Elaboração própria (2019).

A partir da análise do Quadro 5, 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”. Posteriormente, 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, essa lei reafirmou o papel do CCU e do TD de transferir, respectivamente, a titularidade provisória e definitiva aos beneficiários e dispôs sobre condições para a titulação desses imóveis. Essa lei foi alterada algumas vezes, mais recentemente pela Lei nº13.001/2014 e pela Lei nº 13.465/2017.

É importante destacar que a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.629/1993 definiam a inalienabilidade dos imóveis distribuídos pela reforma agrária pelo prazo de 10 anos. A Lei nº13.001/2014 também definiu que os TDs eram inegociáveis pelo mesmo prazo, mas não deixou claro a partir de quando o prazo tinha início. Assim, só em 2017, com a Lei nº13.465/2017 é que se determinou a contagem a partir da celebração do CCU, assinatura do contrato entre o INCRA e o beneficiário concedendo a titularidade provisória. Então, apenas após, no mínimo, 10 anos, a partir da emissão do CCU, desde que obedecidas todas as cláusulas resolutivas contratuais presentes no CCU e no TD, um imóvel da reforma agrária

pode vir a ser alienado. Apesar de não modificar diretamente os processos de emissão de CCU e de TD, esse fato é um marco temporal importante para eles, uma vez que a gestão pode ajustar-se estrategicamente no que se refere à antiguidade e à priorização dos assentamentos que devem ser trabalhados.

Outrossim, a Lei nº13.465/2017 determinou que um regulamento deverá dispor sobre as condições e forma de outorga de TDs a beneficiários do PNRA. No entanto, apenas em 15 de março de 2018, o Decreto nº9.311 veio por exercer esse papel. Esse decreto reservou o seu terceiro capítulo para dispor acerca da titulação provisória e definitiva de imóveis da reforma agrária, com o objetivo de simplificar esses processos e tornar o pagamento dos TDs menos oneroso aos beneficiários. Percebe-se aqui que, apesar dos CCU e TD serem documentos essenciais para os cidadãos beneficiários da reforma agrária, uma vez que são garantidores de direitos e permitem acesso a várias políticas públicas, os espaços de tempo entre as modificações das leis e a instituição de regulamentos que os regem e buscam melhorá-los são muito distantes. Em decorrência disso, os processos tendem a sofrer com a lentidão, em virtude dos servidores basearem-se em normas que não estão condizentes com a realidade das atividades a serem desempenhadas.

Internamente, o INCRA procurou orientar esses processos no âmbito administrativo por meio de normas de execução, notas técnicas e instruções normativas. Contudo, apesar da importância desses títulos e do viés social essencial para os beneficiários, é possível perceber que a última iniciativa mais abrangente da organização em orientar a execução desses processos data de mais de 12 anos, a Instrução Normativa nº30/2006. Ela dispôs sobre como deveriam ocorrer esses processos dentro da instituição; ou seja, os procedimentos administrativos para a transferência de domínio provisório e definitivo de imóveis rurais da reforma agrária. Ela também determina que cabe ao setor competente da Superintendência Regional atualizar no sistema de informação vigente os dados relativos ao imóvel e aos beneficiários titulados (CCU e TD) (INCRA, 2006), contudo, não ficou claro sobre qual seria o setor competente ao qual a norma se refere.

Tendo em vista o tempo decorrido, mais de 12 anos, pode-se considerá-la uma instrução normativa antiga e possivelmente defasada, visto que, por exemplo, recentemente, houve a implantação do Sistema Eletrônico de Informações - SEI (INCRA, 2017). Com isso, os processos administrativos, antes realizados por meio físico, em papel, passaram a ocorrer por meio eletrônico, a partir do dia 02 de outubro de 2017, no intuito de torná-los mais seguros, ágeis e transparentes (INCRA, 2019).

A partir da implantação do SEI, todas as atividades que compõem os processos de emissão de CCU e TD passaram a ser realizadas em meio eletrônico, com exceção da própria emissão dos documentos que devem ser impressos, assinados e entregues fisicamente aos beneficiários. Entretanto, ainda não houve atualização dessa normativa interna (IN nº 30/2006), acerca da execução dos processos de emissão de CCU e de TD, atualizando-os a essa nova realidade da autarquia. Possivelmente, os processos de emissão desses títulos poderiam estar sendo otimizados e executados de forma mais rápida nesse contexto de sistema eletrônico de informação e de gestão de documentos. Porém, a inexistência de orientação atualizada aos servidores obriga-lhes a executar as mesmas atividades previstas sob o contexto de documentos físicos.

Ademais, o Regimento Interno da autarquia foi atualizado (INCRA, 2018), e os nomes das divisões e setores citados nos anexos da IN nº30/2006 tornaram-se desatualizados. Além disso, houve as alterações da Lei nº8.629/1993 e a publicação do Decreto nº9.311/2018, posteriores à IN nº30/2006, já mencionados anteriormente. Dessa forma, é possível perceber que, apesar dessas mudanças na instituição como um todo, não houve qualquer orientação formal interna da autarquia acerca da execução dos processos de emissão de CCU e de TD. Embora mais recente, a Nota Técnica nº01/2016 – INCRA/DD, iniciativa específica da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do INCRA, restringiu-se apenas a algumas atividades concernentes à emissão de CCU, tais como as relacionadas à inserção de dados no SIPRA e à entrega do documento ao beneficiário; e não abrange, portanto, a emissão de TD. Demonstra-se, assim, uma preocupação em orientar o processo de emissão de CCU, porém, justamente os TDs, que representam um déficit mais crítico, não têm uma diretriz organizacional específica e mais atualizada. É possível, dessa forma, relacionar essa defasagem da orientação institucional desses processos à redução do ritmo da emissão desses títulos.

É relevante destacar que, de acordo com o Regimento Interno da instituição, atualizado em março de 2018, compete à Divisão de Desenvolvimento de cada Superintendência Regional (SR) emitir CCU e autorizar a emissão de TD a beneficiários de projetos de assentamento e de colonização, conforme as obrigações previstas na legislação. Dessa forma, a maior parte das atividades que compõem esses processos são desenvolvidas dentro dessas divisões em cada SR, entretanto é possível que não exista um padrão na realização dessas atividades em virtude da defasagem da IN nº30/2006.

Diante do exposto e no intuito de promover uma melhor compreensão dos processos, optou-se por explicar separadamente as obrigações e atividades que compõem os

processos de emissão de CCU e de TD. Assim, as duas subseções a seguir baseiam-se nas leis e normas vigentes que regem os processos investigados e discriminados no Quadro 5.

4.1.1 Obrigatoriedades e atividades referentes ao processo de emissão de CCU

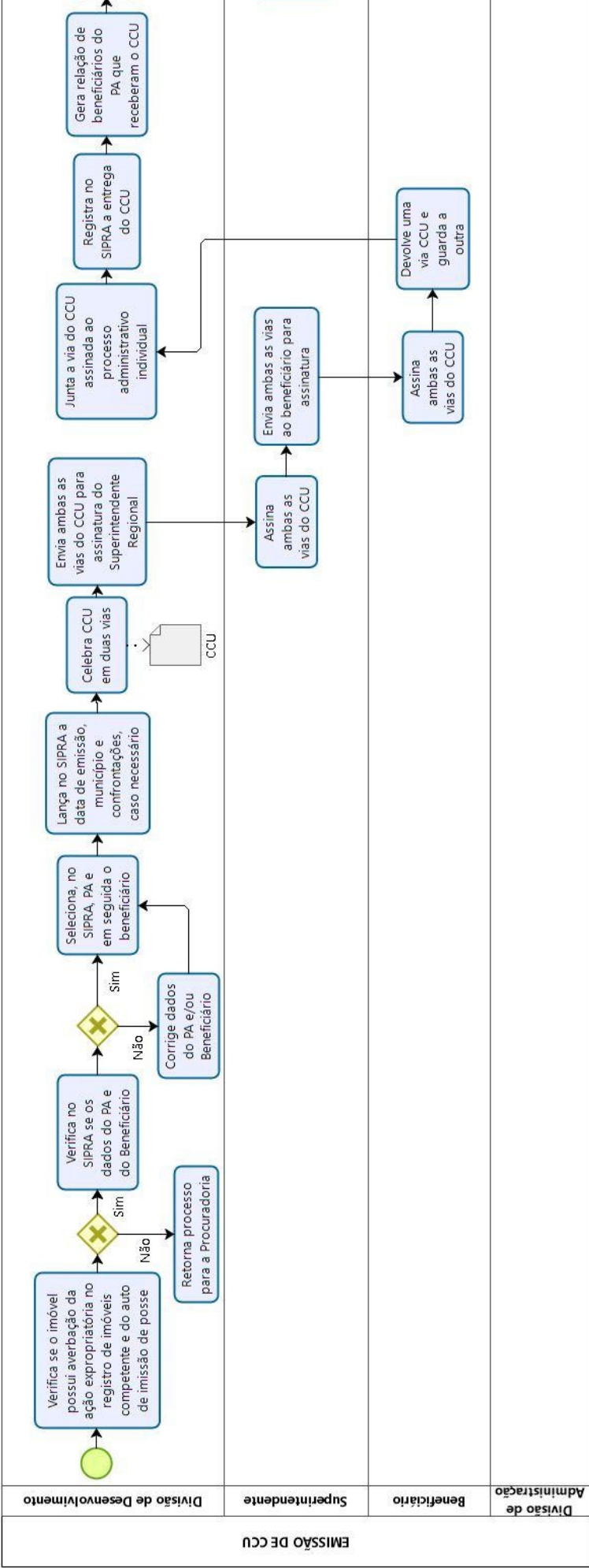
No que se refere ao CCU, notou-se que possui um caráter contratual e estável quanto à cessão do uso do bem público ao particular (INCRA, 2003). Isso só ocorre após a homologação dos beneficiários do projeto de assentamento, no intuito de garantir-lhes o direito ao acesso à área do imóvel rural e aos benefícios do PNRA (INCRA, 2006). Essa homologação ocorre após o processo de cadastro e seleção das famílias candidatas e habilitadas a participar do PNRA (BRASIL, 1993; INCRA, 2006).

Segundo o Regimento Interno do INCRA, cabe à Divisão de Desenvolvimento de cada Superintendência Regional a emissão de CCUs (INCRA, 2018). Esse processo tem início, de acordo com o art. 3º da Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, a partir da homologação dos beneficiários do projeto de assentamento (PA). Com esse documento, o beneficiário tem a garantia do direito ao acesso à área do imóvel e aos demais benefícios do Programa de Reforma Agrária – PNRA (INCRA, 2006).

De acordo com a IN nº30/2006, antes da celebração do CCU, deve ser formalizado processo administrativo individual contendo: formulário de inscrição do candidato, folha de avaliação individual emitida pelo sistema de informação vigente (no caso, o SIPRA), cópia dos documentos do beneficiário titular e do cônjuge ou companheiro e cópia da relação de beneficiários – RB homologada constando o nome do beneficiário. Isso porque, após a emissão do CCU, uma via é anexada também a esse processo administrativo (INCRA, 2006).

Durante a análise dos normativos vigentes, no que se refere à emissão de CCU pelo INCRA, foi possível identificar a inexistência de uma representação gráfica, apesar da sua importância para a compreensão processual (SALGADO *et al.*, 2013; ARAÚJO, 2017). Para sanar esse vácuo organizacional, elaborou-se no *software Bizagi Process Modeler* o modelo desse processo (Figura 5), embasado nas normas vigentes descritas no Quadro 5, mostrando o caminho percorrido e as atividades necessárias para a emissão desse documento.

Figura 5– Processo de emissão de CCU a partir das normas vigentes



Nome da atividade



Como pode ser observado na Figura 5, o servidor a quem os processos administrativos foram designados, deve, primeiramente, verificar se há nos autos a averbação da ação judicial expropriatória no registro de imóveis competente e do auto de imissão de posse. Esses documentos apresentam-se como requisitos primários do processo. Caso não haja, não é possível, naquele momento, emitir os CCUs (INCRA, 2006). Segundo a Instrução Normativa nº30/2006, para haver a transferência provisória do imóvel e a emissão do CCU, é preciso haver averbação da ação judicial de desapropriação do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis e do auto de imissão de posse e o imóvel deve ser cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, em nome do INCRA ou da União. Esse pode ser um dos requisitos responsáveis pelos atrasos e pela ineficiência desses processos, uma vez que depende de outras organizações, como o sistema judiciário e o cartório de registro de imóveis.

Em afirmativo, o servidor pode prosseguir e verificar no SIPRA se os dados do Projeto de Assentamento - PA e do beneficiário estão corretos, segundo a Nota Técnica INCRA/DD Nº01/2016. Entretanto, pode ser que haja dificuldade em manter esses dados atualizados, tendo em vista o contingente de 1,2 milhão de beneficiários cadastrados no PNRA (INCRA, 2019). Os entrevistados também apontam essa dificuldade em manter os dados atualizados no INCRA/SR(03) e essa problemática será apresentada na subseção 4.3.1.1.1. Só após essa atualização, o servidor seleciona no SIPRA, o PA e o beneficiário, lança a data de emissão, município e confrontações, caso seja necessário. O sistema gerará o CCU que deve ser impresso em duas vias as quais devem ser assinadas pelo Superintendente Regional (INCRA, 2016). Após isso, o documento deve ser assinado pelo beneficiário, sendo uma via entregue a ele e a outra deve retornar à autarquia para ser anexada ao processo administrativo individual (INCRA, 2016).

De posse do CCU assinado, o servidor responsável deve registrar no SIPRA a entrega do documento ao beneficiário. Ao fim do lançamento de todos os CCUs entregues daquele PA, é gerada a relação desses beneficiários para assinatura do Superintendente. Essa relação é enviada para publicação no boletim de serviço da autarquia que, de acordo com o Regimento Interno do INCRA, é de responsabilidade da Divisão de Administração de Pessoal (DAH-2), localizado em Brasília-DF na sede da autarquia. Contudo, a partir da implantação do SEI, essa relação não precisa ser enviada fisicamente. Essa publicação ocorre por meio do próprio sistema após a assinatura eletrônica do Superintendente (INCRA, 2017), o que reduziu o tempo gasto nessa atividade do processo. Após a publicação, o seu número e data devem ser registrados na relação e no SIPRA por servidor da Divisão de Desenvolvimento da SR. Por

fim, deverão ser anexadas aos processos individuais cópias das relações nominais publicadas (INCRA, 2016).

Anteriormente, o CCU era formalizado pelo prazo mínimo de cinco anos (INCRA, 2006). Porém, com a publicação do Decreto nº9.311/2018, definiu-se que não haverá mais prazo determinado e a vigência do CCU durará até a titulação definitiva ou com a rescisão dos termos do contrato (BRASIL, 2018). Isso possivelmente ocorreu porque, como tem ocorrido uma demora grande em emitir os TDs, tornou-se interessante que os CCUs não perdessem a validade, para não continuar o retrabalho de ter que emitir novos CCUs como vinha acontecendo.

Após as explicações acerca do processo de emissão de CCU, a seguir serão expostas e discutidas as obrigatoriedades e atividades que compõem o processo de emissão de TD.

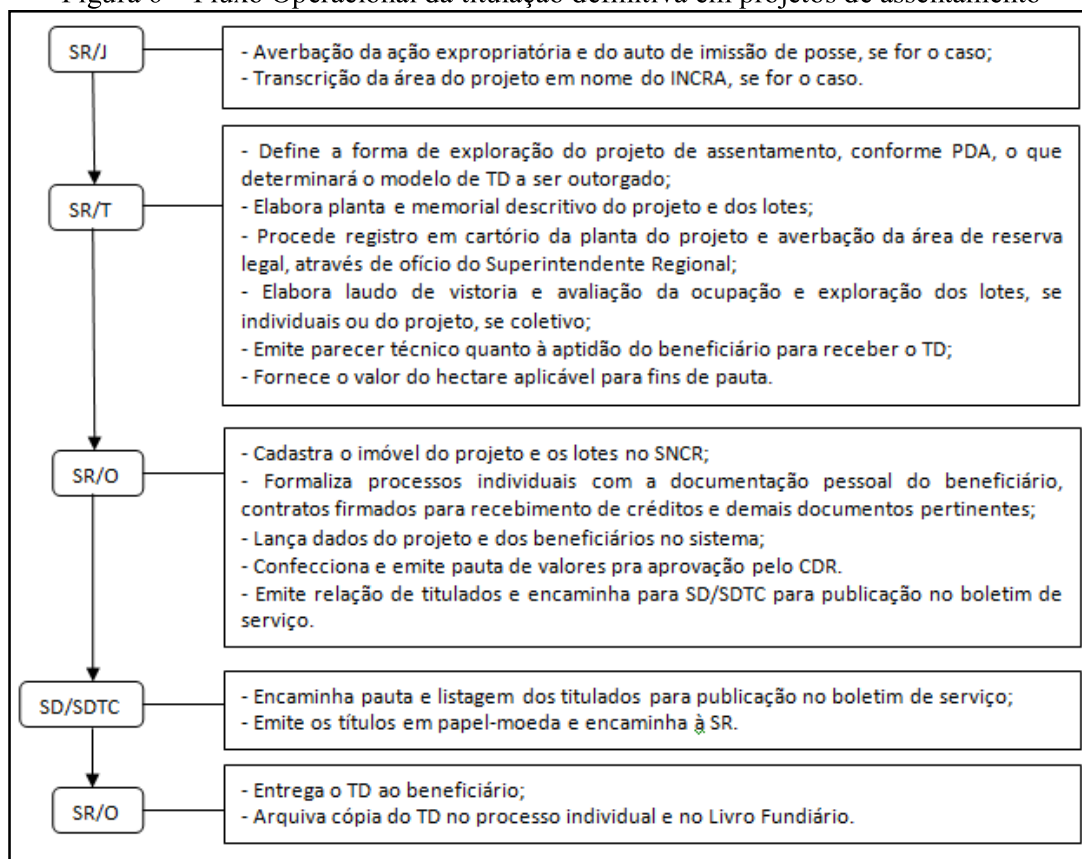
4.1.2 Obrigatoriedades e atividades referentes à emissão de TD

No que tange à emissão do TD, identificou-se que ele pode ser outorgado ao beneficiário se atendidas algumas condições previstas na Instrução Normativa nº 30/2006, dentre elas o prazo mínimo de cinco anos da emissão do CCU. A legislação atual (Lei nº8629/1993 atualizada e Decreto nº 9311/2018), contudo, não menciona esse prazo mínimo. Ademais, o beneficiário deve estar com o cadastro atualizado, ter cumprido todas as cláusulas do CCU, a área do projeto de assentamento deve estar matriculada, registrada ou transcrita em nome do INCRA ou da União, além dos lotes individuais demarcados e georreferenciados (INCRA, 2016; BRASIL, 2018).

Ainda sobre a emissão do TD, segundo o Regimento Interno do INCRA atualizado, publicado em março de 2018, a autorização para emissão do documento é realizada pela Divisão de Desenvolvimento de cada SR. Já a emissão propriamente dita é de responsabilidade da Divisão de Consolidação de Assentamentos, órgão seccional localizado na sede da autarquia (INCRA, 2018).

No que se refere ao mapeamento do processo de emissão de TD, cabe informar que a autarquia elaborou um fluxograma e dispôs no anexo V da IN nº 30/2006 nomeado “Fluxo Operacional da titulação definitiva em projetos de assentamento” (Figura 6).

Figura 6 – Fluxo Operacional da titulação definitiva em projetos de assentamento



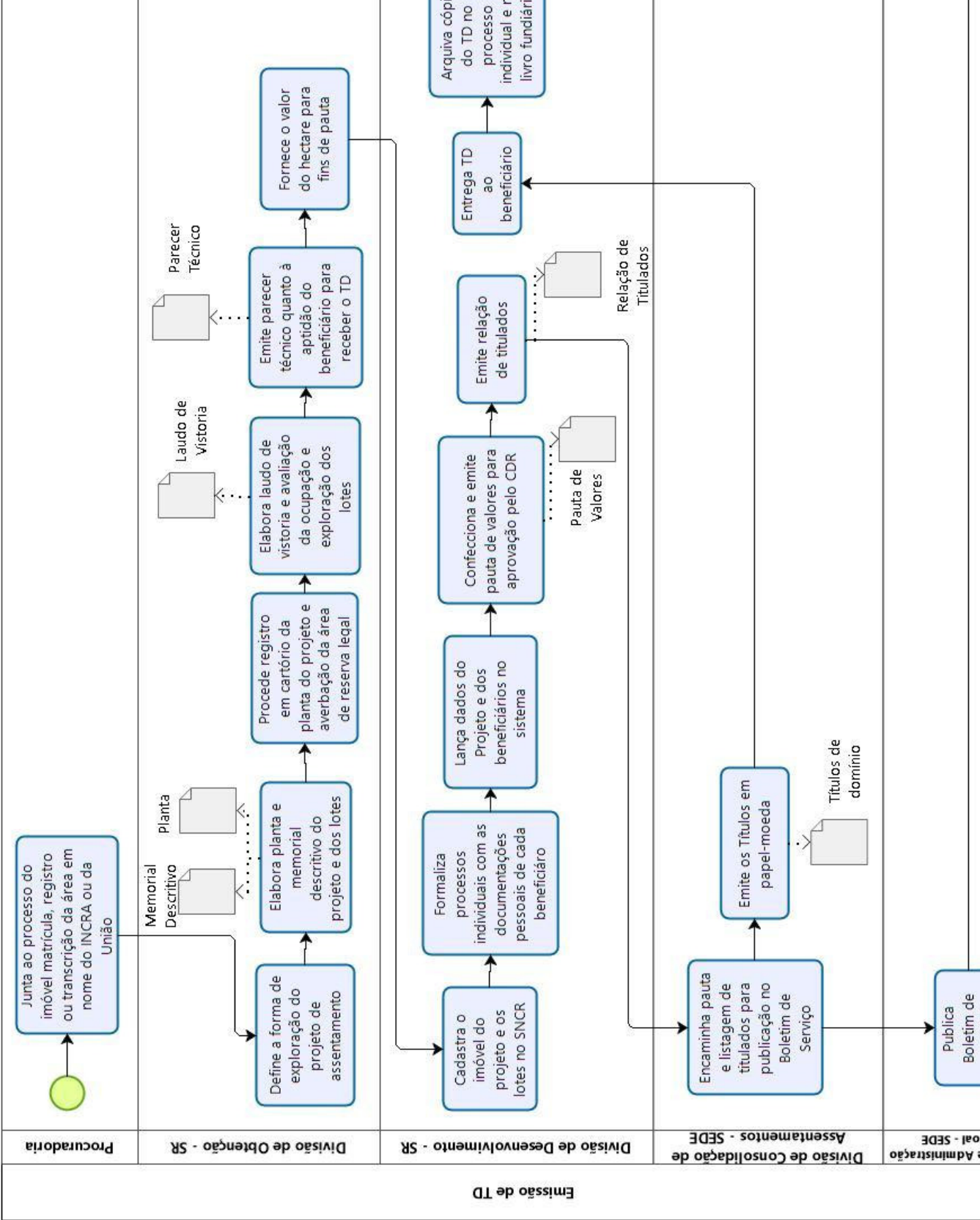
Fonte: Adaptada de INCRA (2006).

É possível notar que a Figura 6 apresenta um gráfico relativo ao processo de emissão do TD, porém é muito antigo, data de mais de doze anos, e se encontra desatualizado no que se refere à estrutura regimental do INCRA e às legislações mais recentes acerca da matéria (BRASIL, 2018). Onde a Figura 6 menciona SR/J, refere-se à atual Procuradoria Federal Especializada – PFE, a SR/T corresponde às atuais Divisões de Obtenção de Terras das Superintendências Regionais e a SR/O seria as Divisões de Desenvolvimento das SRs. Outrossim, é importante destacar também que na prática, no INCRA/SR(03) as atividades relativas a cadastramento do projeto e dos lotes no SNCR, é de responsabilidade da Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária.

Diante do exposto, é possível inferir que a Figura 6 representa um diagrama incompleto e que não corresponde à realidade atual das SRs. Nele não constam todas as atividades de forma sequenciada citadas nas normas que regulam o processo, além de indicar erroneamente a responsabilidade de algumas atividades para Divisões diferentes da realidade atual da autarquia. Por conseguinte, pode-se concluir que o fluxograma elaborado pelo INCRA e representado pela Figura 6 não condiz com o previsto na literatura acerca de

mapeamento de processos; ou seja, ao mapear um processo todas as atividades que o compõem devem ser citadas e dispostas sequencialmente, no intuito de promover uma melhor compreensão do processo (HARRINGTON, 1993; OLIVEIRA, 2013; SALGADO *et al.*, 2013). Por esse motivo, também foi elaborado no *software Bizagi Process Modeler* um modelo desse processo, utilizando a notação BPMN para promover sua melhor visualização e compreensão (Figura 7).

Figura 7 – Processo de emissão de TD de acordo com as normas vigentes



A Figura 7 apresentada acima ilustra o fluxo do processo de emissão de TD na forma preconizada pela legislação vigente referente à matéria. Conforme pode ser observado na Figura 6, o processo de emissão de TD inicia-se quando a matrícula, registro ou transcrição da área desapropriada em nome do INCRA ou da União é anexado ao processo administrativo do imóvel (INCRA, 2006). A seguir, uma sequência de atividades são realizadas pela Divisão de Obtenção da SR. Primeiramente, é definida a forma de exploração do projeto de assentamento. Depois, técnicos elaboram planta e memorial descritivo do imóvel e dos lotes. A seguir, é necessário o registro em cartório da planta elaborada, inclusive com a averbação da área de reserva legal. Posteriormente, é elaborado por um técnico do INCRA o laudo de vistoria e a avaliação da ocupação e exploração dos lotes. Por fim, emite-se o parecer técnico quanto à aptidão do beneficiário em receber o TD e fornece-se o valor do hectare do imóvel para fins de pauta (INCRA, 2006).

É possível perceber a existência de uma série de atividades técnicas sequenciadas relacionadas ao início do processo de emissão de TD, o atraso de uma delas provocaria o atraso de todo o processo. Essas atividades envolvem, inclusive, a necessidade de disponibilidade orçamentária e de pessoal para as visitas técnicas aos projetos de assentamento necessárias à elaboração das plantas, dos laudos de vistoria e avaliação da ocupação e exploração dos lotes.

De acordo com a Instrução Normativa nº30/2006, após essa sequência, iniciam-se as atividades da Divisão de Desenvolvimento. Contudo, é importante destacar que o cadastramento do imóvel do projeto de assentamento e dos lotes no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR é realizado na prática no Serviço de Cartografia do INCRA/SR(03), função da Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária.

Depois, na Divisão de Desenvolvimento, formalizam-se os processos administrativos individuais com as documentações pessoais de cada beneficiário e lança essas informações no SIPRA. A seguir, confecciona-se e emite-se pauta de valores para aprovação do Comitê de Decisão Regional - CDR, a partir da definição da Divisão de Obtenção sobre o hectare. Posteriormente, é emitida a relação de titulados (INCRA, 2006). Nesse próximo momento, as atividades ocorrem na Divisão de Consolidação de Assentamentos, localizado em Brasília-DF, no INCRA-SEDE. A pauta e a relação dos titulados são encaminhados para publicação no boletim de serviço pela Divisão de Administração de Pessoal, também localizada no INCRA-SEDE. Depois, os TDs são emitidos em papel-moeda e enviados para a Superintendência Regional (INCRA, 2006), em seguida entregues aos beneficiários (INCRA, 2006). É importante destacar que, como no caso do CCU, a relação dos beneficiários

documentados com o TD também deve ser homologada pelo Superintendente e publicada no boletim de serviço institucional (INCRA, 2006).

Diante do exposto, é possível perceber que tanto o processo de emissão de CCU quanto o de TD são processos primários, finalísticos, tipicamente interfuncionais, transorganizacionais, capazes de agregar valor diretamente para o cliente da organização (ABMP, 2013). Ambos podem ser considerados processos de negócio do INCRA (GONÇALVES, 2000; DE SORDI, 2014) porque têm nos documentos CCU e o TD os produtos resultantes que visam ao cliente externo. Além disso, são essenciais para a missão da organização. Pode-se classificá-los dessa forma também porque a expressão “processo de negócio” deriva do inglês *Business Process*, onde a palavra negócio, não se refere ao sentido mercantilista; mas sim a algo que deva ser produzido. Diferencia-se, portanto, do termo processo utilizado em outras áreas do conhecimento (CRUZ, 2015).

Ademais, ao descrever os caminhos percorridos para emitir o CCU e o TD, percebe-se a necessidade de avaliar suas atividades visando melhorá-los. A sistematização e modelagem dos processos apresentados demonstram claramente o quanto eles precisam ser simplificados para dar mais agilidade à emissão desses documentos. Nota-se, inclusive, a necessidade de mais empenho dos legisladores em criar normas e leis que permitam desburocratizar e otimizar essas atividades. Além disso, o INCRA deveria procurar orientar de forma mais clara e didática, inclusive por meio de mapas, a execução desses processos.

Após expor como os processos investigados estão previstos na legislação, na próxima seção procurar-se-á descrever como efetivamente ocorrem os fluxos desses processos no INCRA/SR(03).

4.2 PROCESSOS DE EMISSÃO DE CCU E DE EMISSÃO DE TD NO INCRA/SR(03)

Após apresentar na seção anterior como os processos investigados deviam ser realizados, de acordo com as normas vigentes, as quais todas as Superintendências do INCRA devem se basear, esta seção descreve como ocorrem os fluxos dos processos estudados na prática, ou seja, como os servidores realmente executam suas atividades no INCRA/SR(03).

Para a coleta dessas informações foram realizadas entrevistas com os servidores envolvidos nos processos, análise de documentos e observações da pesquisadora. Com esse conjunto de informações, foi possível mapear e explicar os fluxos dos processos investigados, descrevendo as atividades que os compõem. É importante destacar que foi verificado certo nível de unanimidade, por parte dos entrevistados, quanto ao passo a passo dos fluxos

processuais. Além disso, após a criação dos fluxogramas representativos dos processos, estes foram validados junto aos entrevistados.

Dessa forma, nas subseções seguintes serão descritas as atividades que de fato são realizadas na execução desses processos. No intuito de colaborar com a compreensão do leitor, optou-se por explicar separadamente como ocorrem na prática os processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03).

4.2.1 Processos de Emissão de CCU no INCRA/SR(03)

No que se refere aos processos de emissão de CCU, identificou-se que, no INCRA/SR(03) o volume maior é de renovação de CCU, em virtude do prazo de validade de cinco anos anterior ao Decreto nº9311/2018. Porém, também ocorre, em menor número, emissão de CCU para regularizados ou beneficiários recém-assentados em PAs antigos. É importante salientar que, recentemente, não tem ocorrido assentamentos em projetos no INCRA/SR(03). Isso porque, segundo E11, “[...] o TCU determinou que o INCRA se organizasse antes de voltar a fazer cadastro e seleção novamente. Para isso, o INCRA precisaria melhorar a questão do controle e das irregularidades adequando a parte normativa e do sistema”.

Por isso, não tem sido emitidos novos CCUs para beneficiários de novos projetos de assentamento. Ver fala de E9: “Como há um tempo não há novos assentamentos, os CCUs que estamos emitindo são para quem tinha contrato de assentamento (modalidade antiga do documento), para renovação de CCU ou para regularizações. Muitos assentamentos não foram expedidos CCU, estavam com documento antigo”.

Se estivessem sendo emitidos novos CCUs para novos PAs, o fluxo seria mais próximo ao descrito na Figura 5 (seção anterior), conforme explicado por E10: “[...]da homologação (do projeto de assentamento), quando é criado o assentamento, o beneficiário tem direito ao CCU [...]. Aí, no caso, depois são criados os processos individuais de cada um e os beneficiários são cadastrados (no SIPRA) no Setor de Implantação (Divisão de Obtenção). Depois disso, vem para o Setor de Titulação para emitir o CCU”. Segundo E4, “o processo de emissão de CCU inicia-se exatamente no momento em que o INCRA homologa as famílias na relação de beneficiário (RB). E aí o processo (administrativo) deve ser enviado para Divisão de Desenvolvimento, onde o pessoal faz a emissão desses CCUs”.

Dessa forma, haveria dois fluxos de emissão de CCU: um referente à emissão dos documentos de famílias recém assentadas em projetos novos e um outro referente à renovação

de documentos de assentamentos antigos. Porém, será retratado neste estudo a segunda opção, porque é o que está ocorrendo na prática no INCRA/SR(03).

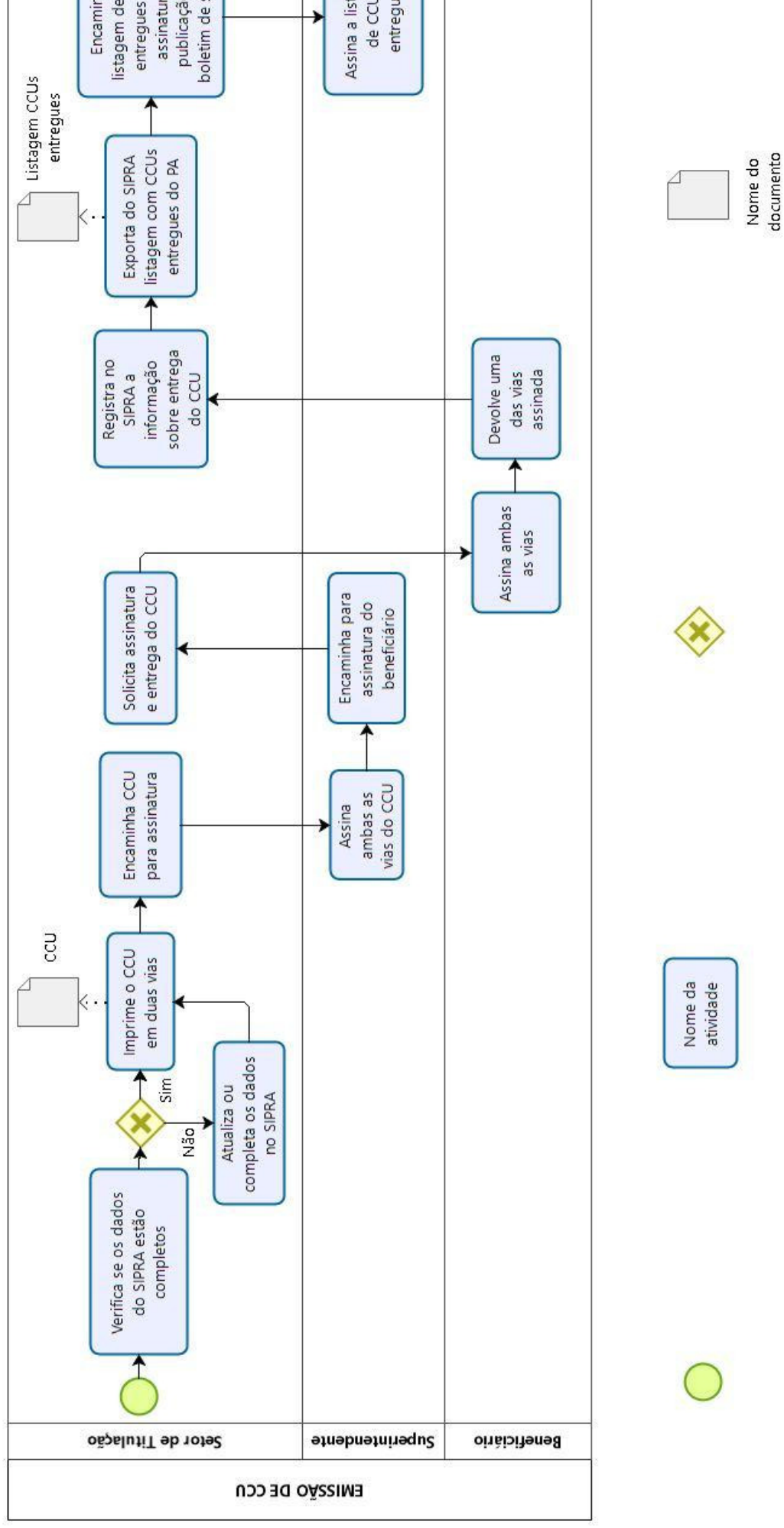
Assim, de acordo com E7, para dar início ao processo de emissão de CCU no INCRA/SR(03),

[...] às vezes a gente é provocado, por exemplo, o presidente da associação liga para cá e diz que tais pessoas estão precisando do CCU para ter acesso às políticas públicas. Às vezes a gente verifica no sistema onde está vencendo o CCU, quando a gente vai fazer a renovação. Semana passada a gente verificou que os CCUs do PA Velho I estavam vencendo... A gente mesmo renovou, não esperamos a provocação. Enfim, diversas formas... [...] Às vezes alguém do Gabinete da Superintendência informa que alguém está precisando do CCU. (E7)

Diante da fala de E7, pode-se notar que a motivação para o início do processo pode ocorrer de várias formas, porém elas geralmente envolvem uma renovação do documento do assentado visando garantir-lhe acesso às políticas públicas.

Assim, com o objetivo de facilitar a compreensão do leitor e atender o primeiro objetivo específico deste estudo, foi elaborado um mapa de como ocorre na prática o fluxo de emissão de CCU no INCRA/SR(03) (Figura 8).

Figura 8 – Processo de emissão de CCU no INCRA/SR(03)



Conforme a Figura 8, é possível perceber que a primeira atividade é verificar se os dados do beneficiário e do PA estão completos no SIPRA. Isso porque por ser, geralmente renovação ou emissão de CCU de um projeto de assentamento antigo, já possuem averbação da ação expropriatória no cartório de registro de imóveis competente, primeira atividade prevista pela Figura 5 (seção 4.1.1). Dessa forma, é possível perceber que o processo como é executado na prática é um pouco mais enxuto do que o previsto na normativa.

A principal diferença com relação ao previsto nas normas vigentes é explicado na seção anterior reside na atividade referente à publicação da listagem dos CCUs entregues no boletim de serviço interno. Antes da implantação do Sistema Eletrônico de Informação - SEI, essa atividade era executada no INCRA/SEDE e é como está previsto nos normativos vigentes (ver Figura 5 na seção 4.1.1). Verificou-se que, na prática, quem executa essa publicação é o próprio Superintendente Regional através do SEI. Notou-se também que, na prática, o arquivamento da cópia recebida do CCU é a última atividade desse processo, possivelmente em virtude da dificuldade de digitalizar os documentos acarretada pela falta do *scanner*.

A partir deste mapeamento foi possível compreender melhor como as atividades se desenvolvem na prática, bem como a atuação dos atores envolvidos (JOHNSTON; CLARK, 2002). Schlosser *et al.* (2014) também procuraram analisar como ocorrem processos de uma instituição pública e ressaltaram a importância do mapeamento dos processos no sentido de identificar os pontos fortes e os pontos fracos dos processos no intuito de aperfeiçoá-los.

Também com esse intuito, realizou-se o mapeamento do processo de emissão de TD no INCRA/SR(03), o qual será apresentado e discutido na próxima subseção.

4.2.2 Processos de Emissão de TD no INCRA/SR(03)

Sobre os processos de emissão de TD, eles foram considerados pelos entrevistados mais complexos do que os processos de emissão de CCU, porque, em virtude do seu caráter definitivo, há mais critérios para emissão e envolve mais setores da Superintendência. Ver falas de E1, E12, E7e E9:

[...] o processo do TD é mais complicado porque é mais detalhado [...] além da pesquisa com o beneficiário, você tem que ver se ele realmente está lá, o que é que ele planta, se ele realmente está atingindo o objetivo da reforma agrária dentro daquele assentamento. (E1)

[...] o TD, o título de domínio é definitivo [...] Então, é um trabalho feito com mais que critério. (E12)

O TD é um processo mais complexo. (No Setor de Titulação) A gente faz uma supervisão ocupacional, verifica também quem é que tá lá ainda no PA; volta para cá, a gente anexa no processo individual os formulários que a gente preenche com relação ao nível de produção deles, o que eles produzem, se tem casa, se tem alguma benfeitoria, feita pelo INCRA ou por eles mesmos [...]. (E7)

São 5 critérios: domínio em nome do INCRA, o CAR lançado, a pauta de valores, o parcelamento georreferenciado e certificação e a supervisão ocupacional. (E9)

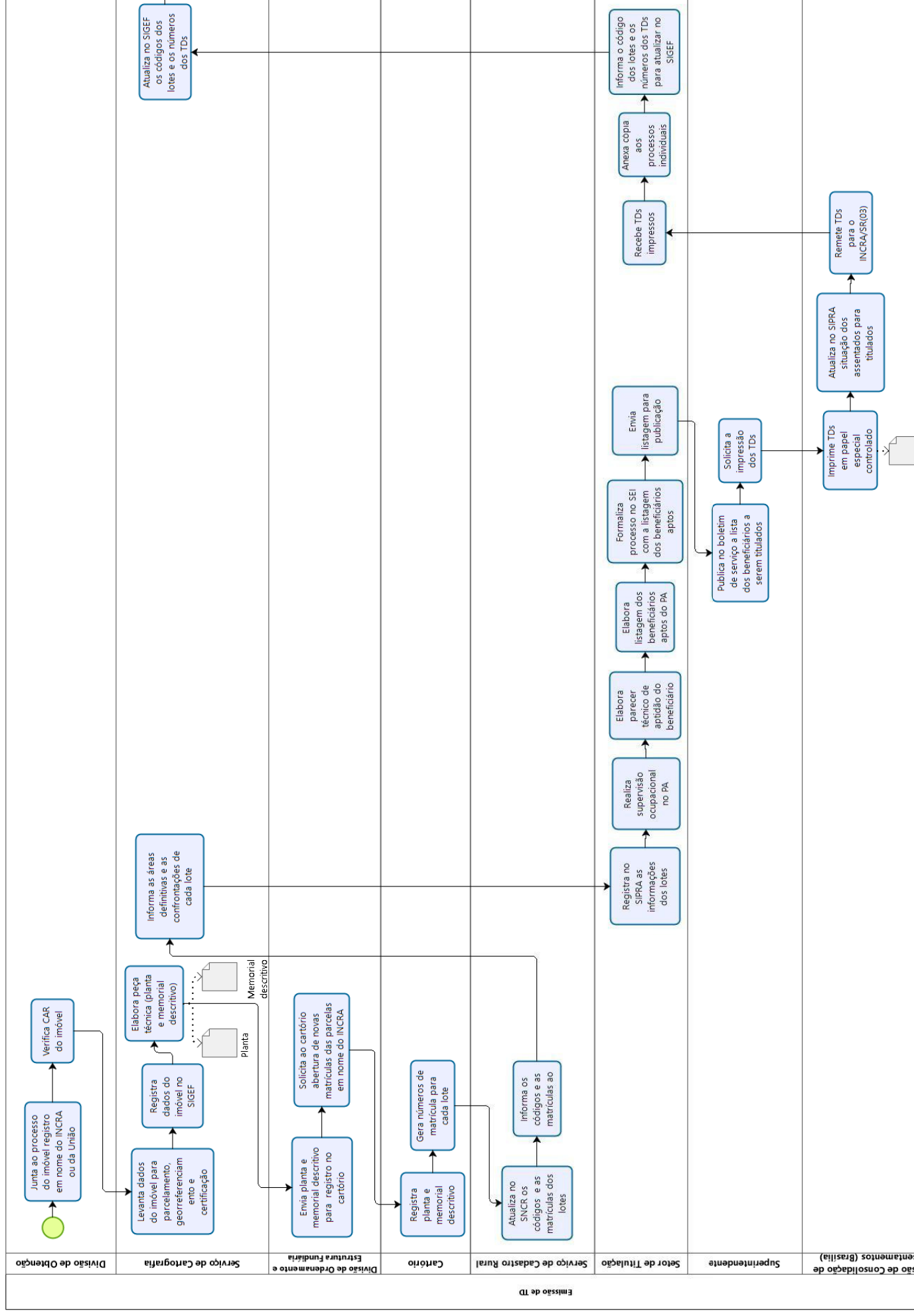
E4 explicou mais detalhadamente o contexto do fluxo do processo de emissão do TD e os critérios para a emissão:

O fluxo do TD tem algumas amarrações, que eu costumo mostrar na palma da mão, e dizer que são 5. A primeira é que o imóvel tem que estar no nome no Incra. Então a gente só pode transferir algo, só pode repassar algo para outra pessoa se for o dono. [...] O segundo ponto do fluxo da titulação é que as áreas precisam estar parceladas, georreferenciadas e certificadas. Então, para que a gente emita o título, como eu disse, primeiro o imóvel tem que estar transcrito em nome do INCRA, o segundo é o imóvel estar parcelado, georreferenciado e certificado. Ou seja, todas as parcelas tem que estar demarcadas, as áreas de reserva legal e registrar todas essas peças no cartório para que a gente possa fazer a transferência do imóvel. O terceiro critério é estar atendendo às questões ambientais. Dentro do fluxo, a gente verifica se já foi emitido o CAR do projeto de assentamento, que hoje, de acordo com o código florestal, é o documento que atesta a situação e jurídica ambiental de imóvel. A quarta questão é a supervisão ocupacional dentro do fluxo de emissão de TD. [...] é fazer uma supervisão ocupacional que ateste a moradia habitual e a exploração pela família. Esse laudo de supervisão ocupacional ele tem validade de até 1 ano. E o quinto e último critério dentro do fluxo que precisa ser observado para que as equipes façam emissão de TD é a pauta de valores. Porque o título transfere de forma definitiva o imóvel para a família, mas ela paga por esse imóvel. São 20 anos com 3 anos de carência e 17 parcelas. E o que determina o valor que a família vai pagar é exatamente o quinto critério que é a pauta de valores. [...] com base em estudos de mercado e estatístico, é definida uma pauta de valores. E essa pauta de valor ela é utilizada para fixar os valores das parcelas que as famílias irão pagar. (E4)

Tendo em vista o exposto pelos entrevistados e o que foi identificado nos documentos coletados, os critérios necessários para emissão de TD são os seguintes: registro do imóvel em nome do INCRA ou da União; o imóvel deve estar cadastrado no CAR - Cadastro Ambiental Rural; parcelamento, georreferenciamento e certificação do imóvel; supervisão ocupacional realizada em até seis meses, prorrogável por mais seis meses; e pauta de valores definida.

Com base na análise das entrevistas e com o objetivo de ilustrar e facilitar a compreensão do leitor, foi elaborado um mapa do processo de TD no INCRA/SR(03) (Figura 9), o qual foi posteriormente validado com os participantes. A partir dele, descrever-se-á como ocorre na prática o fluxo desse processo.

Figura 9 – Processo de emissão de TD no INCRA/SR(03)



Como é possível perceber na Figura 9, na prática o processo envolve mais setores e atividades do que o previsto na IN 30/2006 e descrito na Figura 7 (seção 4.1.2), como é o caso do Serviço de Cartografia e o Serviço de Cadastro Rural. Algumas atividades realizadas por esses setores não foram mencionadas na IN 30/2006, provavelmente por terem sido definidas por legislações posteriores relacionadas a georreferenciamento e a registro de imóveis rurais.

Com relação ao início do processo de emissão de TD, ele depende do registro do imóvel em nome do INCRA ou da União. Nesse sentido, o INCRA/SR(03) prioriza os imóveis que encontram-se nessa condição para dar encaminhamento às demais atividades, conforme fala de E12: “[...] desde o ano passado quando se retomou a atividade de titulação no INCRA, a prioridade aqui foi em demarcar e georreferenciar assentamentos que já estivessem no domínio para resultar na emissão dos títulos”. Nesse mesmo raciocínio, segundo E4, “hoje a estratégia número 1 é dar preferência a trabalhar com os imóveis que estão no domínio do INCRA. [...] Até porque a questão do domínio não depende da gente, do INCRA, o restante sim. O domínio depende de uma ação ser julgada na justiça e depois o cartório fazer a transferência”.

Quanto a verificação da situação do imóvel no CAR, de acordo com E6, é realizado na Divisão de Obtenção:

[...] Praticamente em todos os nossos assentamentos o CAR já foi lançado. A maioria não foi feito nem aqui, foi na Universidade Federal de Lavras, um convênio que o INCRA/SEDE firmou para fazer o lançamento do CAR em todo o país. O que nós fizemos em nível de SR foi mandar as informações para lá, os perímetros dos assentamentos e eles fizeram o lançamento da maioria. Então não é problema, nenhum fator limitante para a titulação. (E6)

Outra diferença notada nesta pesquisa corresponde à pauta de valores. No INCRA/SR(03), quem atualiza e lança no SIPRA é o setor de Titulação, baseado na atualização anual do documento a Pauta de valores da terra nua para fins de Titulação disponibilizado no site da autarquia (INCRA, 2019). Ver fala de E2:

[...] A pauta de valores a gente faz de cada ano, atualiza e lança no sistema (SIPRA). Mas não precisa mais ser aprovada no CDR. É porque no SIPRA é desatualizado. Ainda tem escrito lá MDA (ministério extinto) e para o Superintendente assinar. Nós colocamos no processo do SEI a pauta de valores e solicitamos a aprovação do superintendente. Pode ser que antigamente fosse o CDR. [...] É porque essa pauta de valores já é certa. Pode ser que antigamente (na época da IN 30/2006) não fosse. (E2)

Também merece destaque a atividade referente à elaboração de parecer técnico de aptidão do beneficiário para receber o TD. Segundo a IN 30/2006, seria uma atividade

realizada pela Divisão de Obtenção. Porém, na prática, é executada pelo Setor de Titulação após a supervisão ocupacional. Conforme pode ser percebido pela fala de E2:

[...] Na IN diz que a Divisão de Obtenção emite um parecer técnico se aquele assentamento, aquele beneficiário daquele assentamento estão em condições de receber o título. Porém é aqui na Divisão de Desenvolvimento, após a supervisão ocupacional que se tem essas informações. [...] Durante a supervisão ocupacional, a gente confirma os dados do beneficiário, a identidade, se ele está casado... Chega aqui, a gente abre o sistema, compara os dados e se for o caso corrige. O que a gente trazer de documento, digitaliza e bota no processo. [...] Além disso, a supervisão ocupacional tem que ser recente, para ter ideia do que ele tá fazendo, se ele tá na área, se tá plantando, para poder emitir o título. (E2)

Ver também fala de E9 acerca dessa atividade:

Outro ponto é anexar o que a IN chama de laudo de vistoria... Que é a supervisão ocupacional para fins de verificar a moradia habitual e a exploração efetiva. Isso aí a gente tem feito. Inclusive, acordou-se que esse seria um dos últimos fatores para ser verificado para não perder, tendo em vista que tem validade. [...] Em alguns momentos, o pessoal da Fundiária, por informação verbal, já indicava para ir fazer a supervisão, mesmo antes de eles terminarem lá... Mas aconteceu de fazer e os trabalhos lá não acompanharem e a supervisão expirar, a validade é de 180 dias prorrogável por igual período. (E9)

Notou-se também uma diferença no que se refere à publicação da lista dos beneficiários a serem titulados no boletim de serviço. E2 explica a mudança ocorrida na execução dessa atividade:

Agora com o SEI, quem faz essa parte da Divisão de Consolidação é a gente agora. A publicação agora é feita por aqui, por causa do SEI. Porque antigamente mandava a relação de titulados para Brasília, como agora tem o SEI e o Superintendente publica por aqui agora. Agora, depois que o Superintendente publica, envio para eles (INCRA/SEDE) para atualizarem o SIPRA (atualizar para situação de assentado para titulado) e emitir os títulos em papel moeda. [...] Depois que eles emitem, mandam pelos correios/Sedex e a gente entrega. (E2)

Também é importante destacar para esta pesquisa a atuação dos cartórios de registro de imóveis no desenvolvimento desses processos. Porque, apesar de serem agentes externos à organização, executam atividades que compõem os processos estudados, sendo importante para compreensão incluí-los no mapa (Figura 9). Inclusive porque foram mencionados por parte dos respondentes, como por exemplo:

[...] Antes de entregar o TD, tem que mandar também as plantas pro cartório para registrar. (E2)

[...] porque antes de entregar os títulos tem que mandar a planta para registro no cartório (E8)

Diante do exposto acerca da prática do processo de emissão de TD e com base na revisão de literatura realizada para o desenvolvimento desta pesquisa, foi possível concluir

que o processo estudado pode ser classificado como um macroprocesso porque envolve várias áreas da estrutura organizacional e tem forte impacto na finalidade da instituição (HARRINGTON, 1993). De forma semelhante ao descrito na obra de Harrington (1993) acerca de processos, neste estudo foi possível notar que as atividades descritas dos processos investigados estão interligadas e possuem uma sequência lógica, além de utilizar os recursos da organização no intuito de gerar resultados.

O mapeamento realizado sobre como o processo se desenvolve na prática é destacado por Ramos e Bitencourt (2016) em seu estudo. Segundo os autores, para propor melhorias em qualquer processo e torná-lo mais eficiente, é preciso, primeiramente, conhecê-lo e mapeá-lo. Dessa forma, após o mapeamento de ambos os processos estudados, na próxima seção serão apresentados e analisados os seus pontos críticos.

4.3 PONTOS CRÍTICOS DOS PROCESSOS DE EMISSÃO DE CCU E DE EMISSÃO DE TD

Os resultados apresentados nesta seção relacionam-se com o segundo objetivo específico proposto no primeiro capítulo deste trabalho, qual seja, identificar os pontos críticos presentes nos processos de emissão de CCU e de TD realizados no INCRA/SR(03).

Durante a análise do *corpus*, percebeu-se que, dentre as categorias previamente definidas, algumas se mantiveram, outras foram subdivididas e outras emergiram após a exploração do material. Dentre as categorias pré-definidas, apenas a nomeada “resistência à mudança” não foi identificada. Dessa forma, a partir das respostas obtidas nas entrevistas foram identificadas algumas categorias, como pode ser observado no Quadro 6.

Quadro 6 – Categorias de análise identificadas

Pontos críticos e dificuldades de aperfeiçoamento dos processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU e de emissão de Título Definitivo - TD.	
Categorias	Subcategorias
Cultura Organizacional	Influência Política
Recursos Tecnológicos	Sistemas de Informação
	Equipamentos
Estrutura Organizacional	Estrutura Funcional

	Hierarquia Rígida
Aspectos Normativos	Desatualização normativa
	Omissão normativa
Comunicação	Gestão da Informação Deficiente
	Comunicação Vertical Deficiente
	Comunicação Horizontal Deficiente
	Instrução formal dos processos administrativos deficiente
Excesso de formalismo e papelório	-
Capital Humano	Carência de servidores
	Falta de capacitação
Restrição Orçamentária	-
Ações de outras Organizações	-

Fonte: Elaboração própria (2019).

Sobre a cultura organizacional, primeira categoria mencionada no Quadro 6, cabe neste momento salientar que corresponde a uma característica ampla e subjacente da organização, que, de alguma forma, influencia ou relaciona-se com as demais categorias listadas, como será discutido na subseção a seguir. É relevante lembrar que não foi objetivo deste estudo aprofundar-se sobre questões de natureza cultural da organização investigada, mas sim apontar as dificuldades para o desenvolvimento dos processos estudados. Entende-se a relevância de um aprofundamento do tema, entretanto isso será sugerido para estudos futuros nas conclusões deste trabalho.

Assim, a partir do exposto no Quadro 6, serão apresentadas e desenvolvidas nas próximas subseções as categorias e subcategorias identificadas neste estudo.

4.3.1 Cultura Organizacional

No que tange à cultura organizacional, considera-se que corresponde a um conjunto de crenças e valores que servem de base para a construção das estruturas organizacionais, inclusive refletindo tradições e hábitos compartilhados pelos seus membros, e existe em uma

variedade de níveis diferentes dentro da organização (PETTIGREW, 1996). Além disso, segundo o autor, não se refere apenas às pessoas, seus relacionamentos e crenças, mas envolve também pontos de vista acerca dos produtos da organização, missão, socialização e recompensas. Ou seja, a cultura está interconectada com a estrutura, os sistemas, as pessoas e as prioridades da organização.

A partir dessa perspectiva, verificou-se que, a cultura organizacional interfere na execução dos processos do INCRA/SR(3). Na maioria das entrevistas, foi mencionado que, durante muitos anos, principalmente antes de 2016/2017, a Superintendência quase não emitia TDs. Assim, havia um desconhecimento inicial do fluxo desse processo e tornou-se um hábito compartilhado entre os envolvidos no processo não manter atualizadas no SIPRA as informações dos assentamentos e dos beneficiários. Além disso, a maioria dos beneficiários não tinha CCUs válidos. Esses achados podem ser observados nas falas a seguir:

O pessoal não tinha esse costume, essa rotina de trabalho eles não tinham. (Sobre alimentar as informações no SIPRA) [...] Isso porque o INCRA geral passou muito tempo sem titular.[...] Não se fazia o título, não se fazia o CCU, era apenas um contrato de assentamento onde tudo era preenchido manualmente. [...] Agora, quando começou a ser utilizado o sistema (SIPRA), era para as pessoas já terem começado a alimentar. [...] A questão é que não fazia parte da rotina fazer isso, não havia esse costume de o SIPRA ter que estar todo alimentado. (E1)

O que é a reforma agrária? É um processo que tem que existir começo, meio e fim. E só tinha começo e meio, esse fim não chegava. [...] A gente passou muito tempo, anos sem titular. E a reforma agrária tem uma sequência, você desapropria ou adquire, assenta, dá as condições de trabalho por meio dos créditos (moradia, insumos...), depois disso você ensina ele a trabalhar (assistência técnica), e libera. [...] Nós passamos muito tempo, eu acho que a última vez foi 99/2000 [...]. Não só nossa SR, a nível de Pernambuco, mas a nível de Brasil, fazia muito tempo que não fazia a titulação. O INCRA assumia essas áreas e ficava com elas, segurando, e não é por aí... Existe um ciclo, uma sequência, que não estava sendo feita. (E1)

É que são projetos antigos de 10/15 anos que na época não foi alimentado (as informações no SIPRA). Talvez por falta de vontade da chefia, não sei... Sei que não ter esses dados atualizados no sistema dificulta o trabalho da gente. Outra questão, é que na época não se titulava, o CCU não existia dessa forma... Era um contrato de assentamento. (E3)

Às vezes a gente explica que precisa daquela informação para titular, o pessoal não leva em consideração, como se fosse um favor, porque era algo que não era feito antes. Mas não tem a consciência que a meta é da instituição, não é minha, não é só da gente, não é só da divisão, é da SR toda. Impacta todo mundo e o pessoal não tem noção disso. (E9)

[...] no que você me perguntar porque antes não tava preenchido isso tudo... Porque a norma é de 2006, antes não havia essa exigência de preencher tudo no SIPRA, só estava preenchido o que era relevante [...] Mas as demais não foram preenchidas. Começamos a preencher depois da norma, aí surgiu esse passivo todo e a dificuldade. O passivo se criou porque o pensamento (da organização), eu acredito, era que só precisava arrumar (os dados no sistema) quando fosse emitir o TD. (E11)

Também como é um processo que foi retomado ano passado, agora que a gente tá sabendo o que fazer... Mas, realmente, quando chegou assim, de cima para baixo, tava todo mundo verde, porque, pelo que eu tinha conhecimento, já fazia quase vinte anos que o INCRA não emitia título. E não existia nada disso. (E12)

Quando é de cima pra baixo... quando dizem vamos trabalhar mais com tal ação, por exemplo com a ação de titulação, como tem ocorrido nos últimos tempos né? Então o processo é mais rápido, mas quando dizem assim, não... Vamos deixar pra lá então. Vai passando, né? Anos e anos sem as ações das outras divisões acompanharem e se movimentarem para podermos emitir título. (E8)

É possível inferir no contexto das falas apresentadas que a agenda de titulação não fazia parte da cultura organizacional do INCRA, mais especificamente do INCRA/SR(03). Consequentemente, os servidores não compartilhavam do hábito de executar atividades que fazem parte do fluxo dos processos de emissão de CCU e de TD. Apesar de fazer parte do cenário macro da reforma agrária, as atividades necessárias para fomentar os processos de titulação eram ignoradas porque não havia a emissão desses títulos. Em virtude disso, enraizou-se na cultura organizacional que a titulação não era realizada, por esse motivo as atividades necessárias para atendê-las também não precisavam ser realizadas e podiam ser postergadas.

Sob essa ótica e ao analisar os dados, foi possível perceber uma relação da cultura organizacional com a influência político-governamental no INCRA/SR(03), conforme demonstrado na Figura 10.

Figura 10 – Associação da Cultura Organizacional com a Influência Política



Fonte: Elaborada pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti (2019).

A partir dos dados da pesquisa, constatou-se que as ações prioritárias na organização estudada parecem mudar de acordo com a agenda do Governo Federal. Esse resultado corrobora o que foi identificado por Pires e Macedo (2006) como um dos traços específicos que caracterizam a cultura organizacional na administração pública é a interferência política externa à organização. Inclusive, Amorim e Tomael (2013) reforçam essa ideia ao afirmarem

que essa cultura é incorporada por meio de políticas que interferem inclusive no ambiente organizacional.

Diante desse contexto, foi possível inferir que cultura organizacional está associada a uma influência política relacionada à agenda dos governantes em exercício no cenário nacional. Essa influência no desenvolvimento e na execução dos processos estudados no INCRA/SR(03) será apresentada e discutida a seguir.

4.3.1.1 Influência Política

Tendo em vista o contexto apresentado da relação da influência política na cultura organizacional, identificou-se que ela ocorre de duas maneiras. A principal são as interferências na política pública em decorrência das mudanças de Governo. Porém, algumas mudanças provenientes da alteração de gestor na Superintendência também influenciam os processos estudados, conforme Figura 11.

Figura 11 – Dificuldades relacionadas à influência política



Fonte: Elaborada pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti(2019).

Quanto às interferências na política pública em decorrência de mudança de Governo, identificou-se que, a partir do ano de 2016, houve alterações no cenário político nacional e dentro do INCRA no que se refere à titulação. Segundo E4, “[...] embora essa política seja lá de trás, desde 1988 com a Constituição, nunca houve uma decisão política de governo de ser efetivamente implementada a titulação. [...] O último governo (Temer) deu um olhar para isso, mudando legislação, mudou toda orientação do INCRA no sentido de passar a ser uma das políticas prioritárias”. E10 reforça ao afirmar que “[...] isso é um programa do Governo Federal, aí a gente está trabalhando em cima disso. Antes o INCRA quase não titulava, esse incentivo maior é de 2016 para cá. Então a parte principal foi essa, as demandas do governo pra gente titular mais”.

Ou seja, houve uma mudança de conjuntura no Governo Federal, quando a partir daí o INCRA passou a definir metas mais robustas de emissão de CCU e de TD e cobrar resultados

dessas ações às Superintendências Regionais. As metas do INCRA/SR(03), por exemplo, para 2018 era de emissão de 4000 CCUs e 400 TDs. É possível perceber o exposto, por exemplo, pela fala de E1: “[...] Nesse governo agora, a Presidência da República quase que ‘obrigou’ a gente a titular as áreas antigas. [...] Houve uma determinação, uma exigência que o objetivo do governo e do órgão era fazer a titulação dos assentamentos”. Corroborando essa visão, E3 e E9 fazem as seguintes colocações:

Eu vejo que o sistema político tem uma influência muito grande no trabalho... [...] É porque antes não era um ‘querer’ do Governo, não estava interessado nisso não... era desapropriar, assentar e isso aí tava resolvido... mas titular não. Eu achei que esse governo atual, ele que trouxe isso aí. [...] Essa era área (setor) da titulação aqui na SR eram só 2/3 pessoas que faziam algumas coisas. Esse interesse maior não é outra coisa senão vontade política. É algo que vem de cima para baixo é uma vontade política do governo mesmo. (E3)

Cada gestão que entra estabelece uma pauta, uma agenda, uma diretriz de governo. No caso do governo atual, é de titular. A titulação no INCRA passou muito tempo no ostracismo, adormecida. Não há uma explicação lógica do porquê. Didaticamente a Reforma Agrária tem suas fases. Sem dúvida, hoje a titulação é uma diretriz de Governo. Apesar que deveria ser uma diretriz institucional. Chegou um determinado período, o assentamento está apto para titular, tem que titular. Mas isso aí ficou adormecido ao longo dos anos. (E9)

Portanto, pode-se constatar que o crescimento do incentivo à titulação no INCRA é algo recente, cerca de apenas dois anos, uma vez que não era uma política pública de interesse do Governo Federal. Consequentemente, esses processos sofrem uma interferência direta; ou seja, ao longo dos anos a organização não se preocupou em se estruturar para torná-los mais rápidos e eficientes.

Inclusive, em virtude desse estímulo à política de titulação, houve uma importante mudança recente na legislação referente aos CCUs. Os documentos emitidos antes do Decreto nº9311, de 15 de março de 2018, tinham validade de 5 (cinco) anos; dessa forma, a maioria deles já estavam vencidos. O novo decreto definiu que os CCUs não tem mais prazo de validade. Contudo, o CCU vencido precisa ser renovado; e esse documento passou a ser exigido com mais frequência dos assentados em outras instituições e bancos para que eles tenham acesso a outras políticas públicas e linhas de crédito, como uma forma de comprovar a relação jurídica desse cidadão com o INCRA e a PNRA. Consequentemente, houve um aumento da demanda dos assentados pela emissão/renovação dos seus CCUs, como pode ser constatado na fala de E9:

[...] um fluxo enorme de assentados vindo aqui diretamente buscar esse instrumento por causa do acesso a créditos. [...] O banco só está liberando esses créditos com eles apresentando o CCU. [...] Outros para tirar benefícios no INSS, uma vez que lá estão exigindo o CCU como comprovante que é beneficiário da Reforma Agrária. (E9)

Tendo em vista que, durante muitos anos, antes de 2016, praticamente não existia movimentos para executar a titulação, para emitir TDs, os processos e as atividades que o compunham estavam estancadas no INCRA/SR(03), sofrendo com pouca atenção e investimento da gestão, como foi o caso da área de georreferenciamento.

Como a política de titulação entrou forte, foi retomada ano passado (2017) apenas, nos anos que se passaram, não havia um interesse da autarquia em investir nesse georreferenciamento. Hoje nós sofremos porque não houve esse investimento. Se a cada ano que passou nós tivéssemos conseguido fazer 30/40 georreferenciamentos, nós não estaríamos com esse passivo tão grande. (E12)

É importante salientar que, esse cenário, em virtude da influência política ser reflexo de políticas públicas a nível nacional, provavelmente pôde também ser notada em outras Superintendências da autarquia.

Sendo direto, acho que havia um desinteresse da autarquia, não é algo só desta SR. Na maioria dos estados o INCRA realmente deixou de fazer o que tem que fazer. Porque o objetivo da reforma agrária é esse, é você emitir o título e isso tava parado no meio do caminho. Ficava lá criando os assentamentos, de certa forma desenvolvendo, uns mais rápido do que outros, investindo, aplicando recursos, mas chega um momento em que tem que parar e ir titular. E esse interesse veio nessa mudança de governo. (E12)

[...] Com exceção da região Norte, que historicamente faz títulos, até porque a maior parte das terras na Região Norte são terras públicas, então era da própria União, e inclusive é uma forma de estimular a colonização da Região Norte, fez parte da história do Brasil isso, dentro do fluxo migratório de pessoas, um dos estímulos era dar o título e dar a terra para a pessoa se estabelecer e desenvolver a região. Exceto a região Norte, pouquíssimos lugares do Brasil vinha sendo estimulada (a política de titulação). (E4)

Diante do exposto, é possível constatar que as atividades da autarquia têm sofrido uma forte influência de decisões políticas externas, alheias a prioridades e estratégias institucionais, especialmente no que tange a emissão de títulos provisórios e definitivos. Consequentemente, os processos de emissão de CCU e de TD sofreram impactos, dentre eles a definição de metas mais robustas em comparação a anos anteriores.

No que se refere às mudanças provenientes da alteração de gestor na Superintendência, contatou-se que algumas atividades, inclusive as relacionadas à titulação, podem sofrer interferência pela gestão local. Isso decorre devido às estratégias definidas pela gestão que ficam demonstradas por uma estrutura organizacional de pessoas, tarefas, ações e prioridades. Ver fala de E11:

[...] Em 2008/2009, quando entrou o novo Superintendente, e o novo Chefe da Obtenção, todos os assentamentos que eram criados e homologados a gente emitia o CCU. Até que foi criado o setor e que acabou pegando esse trabalho, a parte de

entrar no sistema e emitir o CCU. [...] Depois que o outro superintendente assumiu, ele meio que tirou esse negócio de ter o setor SIPRA para ficar fazendo tudo, atualização, relação de beneficiários, tudo... Porque ficava muito concentrado. (E11)

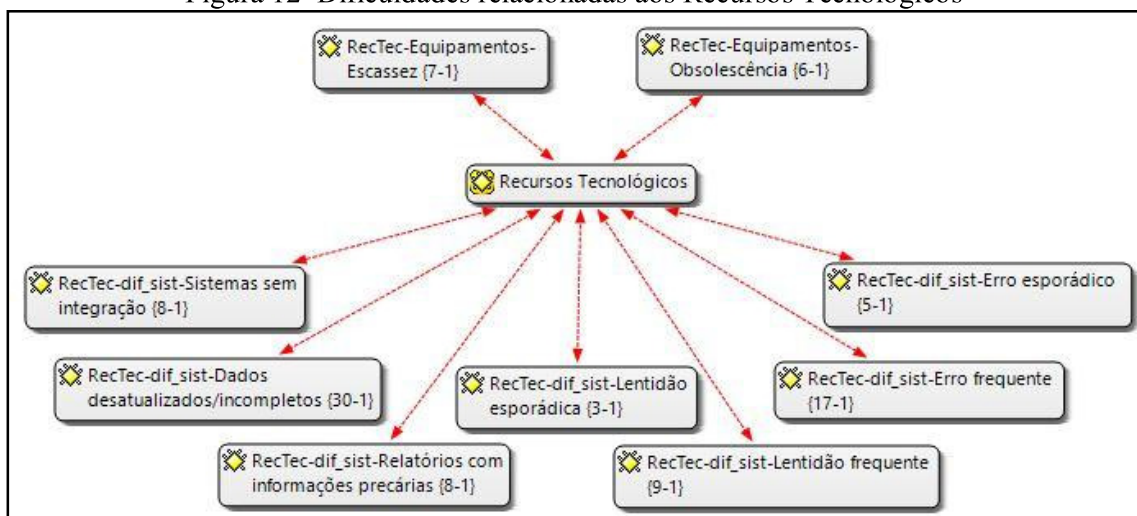
É possível inferir que mudanças de gestor da Superintendência influenciam os processos organizacionais, porque as decisões são tomadas de forma a orientar as ações conforme as prioridades definidas pela gestão.

Portanto, a presente subseção demonstrou uma influência política na titulação do INCRA/SR(03) em virtude das mudanças de cenário político do Governo Federal e em decorrência das prioridades definidas pelo gestor local. Foi possível concluir que essa influência política interfere na cultura organizacional do INCRA e, consequentemente, também em outros aspectos da organização que podem dificultar o andamento dos processos estudados, como os identificados neste estudo e descritos nas seções seguintes. Dessa forma, a seguir, serão apresentadas as dificuldades relacionadas aos recursos tecnológicos disponíveis no INCRA/SR(03).

4.3.2 Recursos Tecnológicos

Durante as análises das entrevistas, identificou-se que os entrevistados perceberam como pontos críticos aspectos relacionados aos recursos tecnológicos disponíveis no INCRA/SR(03). Esses pontos críticos, demonstrados na Figura 12, estão relacionados aos sistemas de informação (SIPRA, SNCR e SIGEF) e aos equipamentos (*hardware*) utilizados na Superintendência para a emissão de CCU e de TD.

Figura 12–Dificuldades relacionadas aos Recursos Tecnológicos



Fonte: Elaborada pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti (2019).

Avaliar esses recursos tecnológicos disponíveis no INCRA/SR(03) é importante para entender quais problemas podem existir na execução das atividades que compõem os processos estudados. As seções seguintes descrevem cada uma das dificuldades ilustradas na Figura 12.

4.3.2.1 Sistemas de Informação

Nas atividades que compõem os processos de emissão de CCU e de TD são utilizados três sistemas: o Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – SIPRA, o Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF e o Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR. É importante destacar que os três sistemas são criados e administrados pelo INCRA/SEDE, dessa forma o INCRA/SR(03) não possui jurisdição para modificá-los ou aperfeiçoá-los.

A partir da percepção dos entrevistados, identificaram-se as dificuldades presentes nos sistemas que prejudicam o desenvolvimento dos processos. O Quadro 7, a seguir, demonstra a correlação entre os sistemas e as dificuldades identificadas.

Quadro 7 – Correlação entre as dificuldades encontradas e os Sistemas de Informação utilizados

Dificuldades/Sistemas	SIGEF	SIPRA	SNCR	Total de Ocorrências
Dados desatualizados/incompletos	0	30	0	30
Erro esporádico	2	2	1	5

Erro frequente	0	17	0	17
Lentidão esporádica	0	0	1	1
Lentidão frequente	3	6	0	9
Relatórios com informações precárias	0	8	0	8

Fonte: Elaborado pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti (2019).

De acordo com os entrevistados, o SIPRA é o sistema que apresenta mais pontos que dificultam as atividades para a emissão desses documentos. Identificou-se no SIPRA uma expressiva desatualização e incompletude de dados e informações, além de relatórios precários e episódios de lentidão e erros no módulo Titulação. Esses erros ocorrem, tanto ao emitir os CCUs, quanto ao tentar executar os procedimentos visando ao registro de entrega e à publicação no Diário Oficial da União. O SIGEF, por sua vez, apresenta lentidão frequente na aba relacionada especificamente aos dados cartográficos dos imóveis da reforma agrária necessários para as atividades da titulação; e apenas alguns episódios de erro. Já o SNCR não demonstra ser um ponto crítico para esses processos, porque apresenta apenas episódios esporádicos de erros ou lentidão; sendo assim pouco relacionado com as dificuldades encontradas, como demonstrado no Quadro 7. Porém, considerou-se importante apresentá-lo porque o conjunto formado pelos três sistemas é essencial ao desenvolvimento dos processos investigados.

Para uma melhor compreensão do leitor optou-se por apresentar cada um desses sistemas e as dificuldades que eles apresentam para o desenvolvimento dos processos nas próximas subseções. Por fim, verificou-se também uma falta de integração entre esses sistemas, fato que também prejudica o fluxo processual e será abordado mais adiante.

4.3.2.1.1 O SIPRA

O Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária - SIPRA tem a função de gerenciar todas as informações dos projetos de assentamento e dos beneficiários da Reforma Agrária. Ele destina-se ao tratamento, sistematização e recuperação de dados sobre os Projetos de Assentamento (PAs) (desde a criação até a sua emancipação), bem como dos beneficiários (da fase de cadastro, seleção, desenvolvimento socioeconômico à titulação), propiciando desta forma o conhecimento da realidade nas áreas dos assentamentos. O SIPRA dispõe de informações de aspecto econômico-sociais, com registro dos programas e políticas

desenvolvidas, e ainda, o cadastro de todos os assentados (INCRA, 2019). É dividido em 13 módulos, dos quais, para esta pesquisa, destacam-se os módulos Titulação, Projeto e Beneficiário, tendo em vista que eles são os utilizados para as consultas e a emissão de títulos.

Pelo Quadro 7, é possível perceber que SIPRA foi o sistema mais citado durante as entrevistas. É um sistema muito importante para as atividades desempenhadas no INCRA, porque, segundo E11, “praticamente todo setor da área fim precisa de alguma informação do SIPRA”. Apesar da essencialidade do SIPRA para a evolução dos processos objeto desta pesquisa, os entrevistados apresentaram-no como um dos principais pontos críticos para o processo de emissão de CCU. De acordo com os entrevistados, isso ocorre em virtude do sistema não ter informações atualizadas e faltar muitos dados importantes dos projetos de assentamento (PAs), principalmente daqueles mais antigos. Essa situação pôde ser comprovada quando a pesquisadora observou que, no momento que um dos entrevistados foi emitir alguns CCU, faltava informações no sistema para serem alimentadas no módulo Projeto do SIPRA. Para solucionar a questão, ele buscou essa informação em outro módulo do SIPRA, completou e pôde prosseguir com a sua atividade. Nesse contexto, E1 comentou: “[...] o certo seria quando a gente pegasse o projeto para fazer tanto o CCU, como para fazer o TD, ele estivesse todo alimentado. Desde o Setor de Implantação, até lá em cima (o Setor de Cartografia), até chegar a última parte que é a nossa. Só que não acontece isso”.

Esse cenário de banco de dados desatualizado dentro do SIPRA decorre, de acordo com os entrevistados, de um enorme passivo construído, relativo a informações de projetos de assentamentos antigos, inclusive anteriores ao sistema, uma vez que antes não havia a exigência de manter esses dados atualizados, como explica E11:

[...] (os projetos) antigos é um passivo muito grande e muito antigo, nem sempre a gente tinha essas informações. Eram processos antigos, muitas vezes incompletos... Assim, tinha-se a dificuldade de pegar essas informações para colocar no SIPRA. [...] A gente não conseguia fechar os antigos com esse passivo todo. Ai não conseguia as informações e fechar os processos na forma que o roteiro e a norma pedia. (E11)

Ademais, no que diz respeito aos dados dos assentados, há uma defasagem e dificuldade de manter os dados cadastrais atualizados, por exemplo mudança de estado civil, alteração de cônjuge ou situação atual do beneficiário dentro da PNRA. Essa desatualização de dados é decorrência de um elevado número de famílias beneficiárias, fiscalizada e administrada por um corpo funcional que trabalha sob uma estrutura restrita, no que se refere a orçamento e à quantidade de servidores necessária para atender essa demanda de trabalho. Sem informações dessa natureza, o controle da gestão sob os beneficiários pode ser

prejudicado, conseqüentemente, não é possível emitir corretamente o CCU e o TD. Ver falas de E8 e E11:

[...] acontece de estar desatualizada a informação no SIPRA. Principalmente porque quando a gente chega no assentamento e vamos fazer a leitura da RB (relação de beneficiários do assentamento), já aconteceu comigo de ter gente que já tava falecido... Aí nem sempre o cônjuge tem entregue a certidão de óbito, às vezes entrega e demoram para atualizar no SIPRA. Enfim, num caso assim acaba que a gente emitiu um CCU desatualizado. A mesma coisa no caso de divórcio. (E8)

[...] no sistema tem muita coisa desatualizada... Os novos (projetos de assentamento) a gente observa que está bem coerente as informações, mas, por exemplo, o que é passivo antigo, assentamento antigo, é onde a gente mais sofre. Tem muitos que no SIPRA está como assentado, mas é titulado. Isso gera uma série de problemas, erros de informação, a gente pode dar uma certidão errada e gerar até bloqueio do beneficiário. São essas informações que é muito importante que estejam atualizadas. (E11)

Outro problema do SIPRA é que, de acordo com os entrevistados, principalmente aqueles responsáveis por emitir o documento CCU, ele é um sistema que costuma apresentar lentidão e erros, especialmente no módulo Titulação. Para E10, o SIPRA é o maior empecilho para a emissão de CCU. De acordo com ele: “[...] tem hora que a gente quer lançar os dados no sistema, ele cai. Tem dia que ele não pega mesmo, a gente espera o dia todo e nada”. Essa informação é corroborada por E1 quando afirma “[...] essa semana eu fui tentar fazer, para emitir só 3 CCUs, eu passei o dia todinho e o sistema não processou para emitir”. E1 ainda informa que às vezes opta por fazer o trabalho fora do horário normal de expediente para tentar escapar da lentidão do SIPRA. Segundo E1, “só melhora um pouco quando o pessoal pára, de meio dia às duas horas da tarde, ou depois das seis horas da tarde. Eu já tive oportunidade de ficar aqui até às oito horas da noite, e coisas que eu passaria o dia todinho para fazer, fiz em duas horas”.

A pesquisadora pôde presenciar essas dificuldades relatadas pelos entrevistados. Durante as atividades realizadas no SIPRA referentes à emissão dos CCUs e registro no sistema da entrega dos documentos, observaram-se várias tentativas frustradas em ambos os casos. As observações aconteceram em oportunidades diferentes, dias e horários distintos, e, todas as vezes, o SIPRA apresentou lentidão no processamento e mensagens de erro.

Além dessas questões, alguns entrevistados também destacaram outros erros no SIPRA, especialmente no módulo de Titulação. Segundo E2, “[...] às vezes (o CCU) sai sem a confrontação (detalhes da localização do imóvel). Quando vai imprimir, às vezes, some o nome da pessoa”. Para E2, “[...] o SIPRA podia ser melhorado por causa de falha de banco de dados, principalmente quando vai emitir o CCU”. Essa situação foi confirmada por outros

entrevistados, dentre eles, E10 ao afirmar que: “[...] na nossa rotina de preenchimento, você está preenchendo os dados, aí o sistema cai, dá um erro, não gera o CCU. Isso acontece demais! Você coloca as confrontações, aí não sai quando vai imprimir. Na tela está tudo preenchido, mas quando bota pra imprimir simplesmente o papel não sai”. Situação semelhante à última exposta por E10 pôde ser observada pela pesquisadora tanto em tentativas de emissão de CCU quanto na geração de relação de entrega de CCU.

Também foram identificadas algumas dificuldades em extrair informações do SIPRA de forma a colaborar com a tomada de decisão ou o desenvolvimento de um planejamento de atividades. Isso porque, em virtude da desatualização dos dados, os relatórios muitas vezes não se apresentam condizentes com a realidade. Para tentar minimizar os efeitos dessa problemática, os servidores procuram controlar essas informações por meios alternativos, como por exemplo planilhas de *Excel*. De acordo com E7, “uns colegas fizeram umas planilhas para controlar quantos CCUs foram emitidos no PA, quantos faltam emitir, quantos foram entregues, quantos foram para assinatura. O SIPRA até dá essas informações, mas apresenta ‘furos’, não sai atualizado”. Além disso, em alguns casos, o sistema realmente não apresenta mecanismos e funcionalidades para extrair informações e elaborar relatórios que supram as necessidades da gestão, como relata E6:

[...] era para no SIPRA podermos extrair um relatório, dos 312 assentamentos do INCRA, quantos já transitaram em julgado, quantos está sob óbice judicial, quantos estão em nome do INCRA, quantos a gente tem só a posse. Ou seja, era para o nosso sistema receber essa informação e fornecer um relatório depois. Mas não tem isso. O sistema é extremamente precário. [...] Então eu construí uma planilha de Excel onde eu já reuni várias informações, pelo menos do que está em domínio do INCRA e do que não está. [...] É um trabalho feito a parte, manual, para poder ter algum tipo de controle, algum tipo de informação. Mas, infelizmente, o sistema (SIPRA) e o órgão não tem mecanismo nenhum para o controle desse tipo de informação. (E6)

Não temos como saber informações do imóvel, se está no domínio do INCRA ou não, número da ação, qual a vara, quem é o réu da ação, são informações básicas, porque o sistema não tem esse mecanismo. E os órgãos de controle vêm cobrando isso... Que o INCRA desenvolva mecanismos de monitoramento, de controle das informações referente aos imóveis. Então, sendo um sistema nacional, o controle que a gente conseguiu fazer aqui foi por planilha, manual. (E6)

Essa precariedade dos relatórios e a dificuldade de extrair informações do SIPRA também é um elemento dificultador no desenvolvimento de atividade e na construção de estratégias que possam aperfeiçoar esses processos tornando-os mais eficientes.

Diante do exposto, foi possível constatar que o SIPRA vem dificultando uma execução eficiente dos processos de titulação no INCRA/SR(03), principalmente na emissão de CCUs,

onde a demanda é maior. Consequentemente, a desatualização dos dados, a lentidão e os erros apresentam-se de forma mais frequente nesse processo.

Diante do exposto acerca do SIPRA, será apresentado a seguir o SIGEF e as dificuldades encontradas sobre ele.

4.3.2.1.2 O SIGEF

O Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo INCRA e pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Por meio desse sistema, são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. O objetivo é garantir que os limites desses imóveis não se sobreponham e a execução do georreferenciamento (informações cartográficas obtidas em geral com o uso de tecnologia de alta precisão) obedeça às normas técnicas estabelecidas pelo instituto (INCRA, 2018).

No SIGEF, devem ser inseridos o perímetro e os lotes individuais de assentamentos da reforma agrária, bem como de áreas públicas em regularização, a serem titulados em nome dos beneficiários ocupantes, garantindo, assim, segurança jurídica e publicidade a estes atos. De acordo com E12, “[...] o sistema é prático. Depois que é lançado nele, o que interessa para a titulação é entregar a planta e o memorial descritivo do imóvel”. Contudo, E12 alerta para outras questões:

[...] (o SIGEF) funciona bem, mas ele teve que se adequar e não estava preparado para receber a quantidade de parcelas para fins de titulação. Porque foi massivo, em todo o Brasil. Então ele teve que sofrer melhorias. Teve um *bug* no ano passado (2017) que ele passou uns 3 meses fora do ar. Muito conflito na base de dados, então passamos esse tempo sem emitir nenhuma certificação. A SR que já tinha algum material, estava rodando, não foi nosso caso. (E12)

[...] A gente consegue fazer as emissões, mas assim, vez ou outra ele trava. Também por questão de horário, quando o servidor está muito carregado... Porque o SIGEF não atende só a titulação, ele é um sistema de gestão fundiária, então se analisa também a certificação de imóveis privados, independente de ser imóvel do INCRA ou não. Ele melhorou muito do ano passado para cá... Está mais ágil para trabalhar, com exceção dessa etapa aqui, de quando eu quero ver os aprovados, a lista de todos os imóveis do INCRA que foram lançados para a titulação. Eu clico e demora bastante, bem uns 10 minutos para abrir. É só nessa mudança de tela, as outras funcionam bem. (E12)

A situação destacada pelo entrevistado referente à demora em abrir a aba “Aprovados”, justamente onde estão listados os imóveis do INCRA lançados visando à Titulação, pôde ser observada pela pesquisadora. Durante a entrevista, E12 mostrou as telas do SIGEF e quando ele clicou na aba “Aprovados” levou de 10 a 15 minutos para abrir. Esse

fato pode ser mais um elemento que provoca lentidão nos trabalhos relacionados às atividades que compõem os processos de emissão de TD.

Pode-se assim inferir que, apesar do SIGEF ter sofrido alterações que proporcionaram melhorias no desenvolvimento das atividades, ele ainda apresenta uma lentidão que causa ineficiência tanto para a execução quanto para a extração de informações. Esse fato prejudica as atividades e atrasa o processo como um todo.

Após a exposição acerca do SIGEF, será apresentado a seguir o SNCR e como ele participa desses processos.

4.3.2.1.3 O SNCR

O Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR é o sistema utilizado para conhecer a estrutura fundiária e a ocupação do meio rural brasileiro a fim de assegurar o planejamento de políticas públicas. Ele permite a atualização de informações referentes aos imóveis rurais e de seus proprietários via internet, conferindo mais agilidade na análise documental. Por meio dos dados declarados pelos proprietários ou possuidores (posseiro) de imóveis rurais cadastrados, o sistema emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR. Esse documento constitui prova do cadastro do imóvel rural, sendo indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial (sucessão causa *mortis*).

No que se refere aos processos de titulação, o SNCR relaciona-se às atividades relativas ao cadastro dos imóveis rurais e são executadas por servidores do Serviço de Cadastro Rural do INCRA. SR(03). Segundo a fala de E5, a atividade executada é, basicamente:

[...] criar um código de imóvel rural para aquela parcela que vai ser desmembrada do imóvel grande. Antes de fazer o título tem que fazer esse cadastro porque precisa do código para colocar no TD. Sendo que o problema é o seguinte, quando a gente vai cadastrar o título no SNCR ele pede a data em que o título foi gerado. Uma coisa depende da outra... Aí o que é que acontece, como é mais fácil a gente modificar no SNCR, eu digo que foi titulado naquela hora e depois eu vou e altero. Depois que sai o TD eu vou lá e atualizo com a data correta do título. (E5)

O SNCR não costuma ser um empecilho às atividades do setor relacionadas à titulação. Segundo E5, o SNCR “[...] funciona bem. Só de vez em quando dá uma lentidão, mas é raro. À vezes, dá o ‘erro 500’. É um erro interno do sistema, mas que é difícil acontecer. O problema é mais na rede, às vezes é no Brasil todo, às vezes fica mais localizado em algumas SRs, mas não é corriqueiro. Normalmente a gente trabalha tranquilo”. Dessa

forma, é possível inferir que o SNCR não é um sistema que se apresenta como um ponto crítico às atividades que compõem os processos estudados.

Diante do exposto acerca dos três sistemas, foi possível perceber que não há uma integração entre eles e que esse fato prejudica a evolução dos processos. A seguir, discorrer-se-á sobre essa questão.

4.3.2.1.4 A falta de integração entre os sistemas

Tendo em vista serem usados três sistemas de informação, criados e administrados pelo INCRA, relacionados às atividades de titulação, provavelmente, seria interessante para melhorar a eficiência desses processos promover e/ou melhorar a integração entre eles. Ver falas de E12 e E5:

[...] Se fosse criado um sistema interno do INCRA, onde a gente trabalhasse no mesmo sistema... Porque veja, o SNCR é um sistema, o SIGEF é outro, o SIPRA é outro, não conversa com ninguém... Não há uma integração entre os bancos de dados. [...] A informação que foi emitido o TD tem que ser colocada nos três sistemas. (E12)

Poderia haver alguma comunicação entre eles. Por exemplo, a comunicação do SIGEF com o SNCR é apenas para ver se o código é válido. Ele não confronta nem se está vinculado à pessoa ou ao CPF certo. Então é uma comunicação quase nula, muito elementar. É só uma verificação. [...] Já SNCR consulta o SIGEF na seguinte situação: ele tem o código de um imóvel e tem três matrículas, as três matrículas são certificadas. Aí cada matrícula dessa tem um código de certificação. Aí eu coloco o código de certificação e ele vai buscar no SIGEF, só isso. [...] O ideal era que o SIGEF fosse dentro do SNCR, ou algo assim, para unir as duas coisas. Mas não é o caso. O SIGEF foi pensado para um fim, para definir sobreposição, mas não para cadastramento. (E5)

No intuito de amenizar o problema dessa falta de integração, para a emissão dos TDs, os setores de Titulação, Cartografia e Cadastro Rural trabalham com uma planilha disponibilizada na rede interna do INCRA/SR(03). O objetivo é compartilhar as informações de um setor que são necessárias à execução das atividades de outro. Segundo E5, “a planilha é algo extraoficial criado para facilitar o fluxo”. E12 explica um pouco como funciona:

A gente até botou uma planilha na rede para fluir mais rápido a informação. [...] O pessoal da titulação entrega para a gente uma lista com as pessoas aptas a receber o TD. Então a informação é passada para o Cadastro Rural. O pessoal do setor gera uns códigos individuais para cada beneficiário daquele para ele passar do status de posseiro para o de proprietário após o cumprimento das cláusulas resolutivas do TD. [...] Quando eles emitem o título lá (no Setor de Titulação), alimentam a planilha na rede e essa informação volta para a gente, eu volto no SIGEF e coloco a informação que foi emitido o título. (E12)

É possível perceber que a falta de integração desses sistemas atrapalha o fluxo da informação, por conseguinte dificulta o desenvolvimento dos processos. E esse pode ser considerado mais um ponto crítico no desempenho dos processos de titulação no INCRA/SR(03) e uma dificuldade de aperfeiçoá-los. Isso porque, provavelmente, se houvesse uma integração ou uma comunicação mais ativa entre esses sistemas, os processos de emissão de CCU e de emissão de TD poderiam ser mais ágeis, mais documentos poderiam ser emitidos e mais cidadãos seriam beneficiados. Contudo, essa integração não pode ser feita localmente, depende de interferência da sede da autarquia, por isso apresenta-se como uma dificuldade dos servidores em aperfeiçoar os processos investigados.

No caso estudado, SIPRA, SNCR e SIGEF apresentam-se basicamente como base de dados separadas, onde, muitas vezes, as mesmas informações têm que ser inseridas por servidores nos três sistemas em virtude de não haver integração. Isso demonstra que é preciso otimizar o trabalho e o compartilhamento das informações para, consequentemente, aperfeiçoar os processos estudados. Por exemplo, ver as falas de E12 e de E5:

[...] O que vai para o Setor de Titulação é a planta e o memorial descritivo. A priori, a gente informa logo a área, porque o Cadastro vai precisar dessa área. Aí ele gera o código em nome do cidadão. Quando eles emitem o título lá, essa informação volta para a gente, eu volto no SIGEF e coloco a informação que foi emitido o título. (E12)

[...] Depois de emitidos os TDs, atualiza no SIGEF, e depois atualiza no SNCR a data da emissão do título. (E5)

No caso exemplificado, a mesma informação deve ser inserida nos três sistemas: no SIGEF e no SNCR, de acordo com os relatos acima; e também no SIPRA, em atendimento à IN 30/2006. Ou seja, a falta de integração entre esses sistemas causa ineficiência ao processo, retrabalho, repetição de informações; sendo, portanto, um possível objeto de aperfeiçoamento.

Ainda no que se refere à categoria de recursos tecnológicos, foi notado também que uma deficiência em equipamentos e infraestrutura também influencia os processos. Dessa forma, ela será o tema da discussão na próxima subseção.

4.3.2.2 Equipamentos

De acordo com os entrevistados, outra dificuldade encontrada no INCRA/SR(03), no que tange a influência no desempenho dos processos estudados, é a falta ou defasagem de infraestrutura. Mais especificamente, os entrevistados expuseram a necessidade de *scanners*, impressoras e aparelhos de demarcação topográfica.

Tendo em vista a implantação do Sistema Eletrônico de Informação - SEI, por meio do qual toda informação processual do INCRA não ocorre mais em meio físico, de papel, mas em meio digital, os servidores do setor de Titulação precisam de um *scanner* para digitalização dos documentos. Segundo E2, “sentimos falta de um *scanner* para digitalizar as cópias dos títulos e os documentos que vem da supervisão ocupacional. Também facilitaria muito para fazer o livro fundiário digital”. E2 ainda destaca que a disponibilização de um *scanner* “[...] iria ajudar muito para digitalizar essas pendências dessas cópias desses títulos para botar nos processos”. Essa necessidade decorre porque tanto o processo de emissão de CCU, quanto o de TD exigem que sejam anexadas cópias aos processos administrativos individuais. Ademais, para o processo de emissão de TD, é necessário que haja uma supervisão ocupacional. Esse trabalho consiste em visitar os assentamentos no intuito de comprovar que o beneficiário continua morando e explorando o lote. Para isso, é preenchido um formulário com os dados pessoais do beneficiário e as informações colhidas nos lotes referentes à ocupação e à exploração da área (cultura, criações, dentre outros). Esse formulário é assinado pelo beneficiário e também deve constar no processo individual. Por isso, também precisa ser digitalizado.

Além do *scanner*, outro problema de equipamento presente no setor de Titulação que prejudica o desenvolvimento das atividades é a impressora disponível. Alguns entrevistados mencionaram que ela é obsoleta para a grande demanda existente no setor. Uma vez que todos os CCUs precisam ser impressos em duas vias e entregues para assinatura do Superintendente e do beneficiário (INCRA, 2006, 2016). Segundo E3, “[...] a impressora está obsoleta, não atende a necessidade de impressão do setor”. E1 reforça essa ideia ao afirmar que precisam “de uma impressora com uma capacidade gigantesca”, tendo em vista a quantidade de CCUs que devem ser impressos no setor. Se a meta anual é de 4.000 CCUs, por mês a meta seria de cerca de 333/334 CCUs. Sendo o CCU um documento em frente e verso; e impresso em duas vias, para a meta mensal ser atendida a impressora deve realizar entre 1332 e 1336 impressões por mês.

Por fim, para o Serviço de Cartografia, uma das maiores dificuldades é a falta de equipamento técnico de qualidade para atender a demanda de atividades. Segundo E12, “[...] o equipamento que dispomos não permite que a gente coloque mais do que duas equipes em campo. Hoje nós estamos sofrendo com aparelhos com mais de 11/12 anos de uso. Já tentei muitas vezes manutenção, mas não teve jeito, tem equipamento defeituoso que não funciona”.

É possível perceber que essa deficiência tem prejudicado o andamento das atividades e dos processos. No caso das atividades do Serviço de Cartografia, essa defasagem tem papel

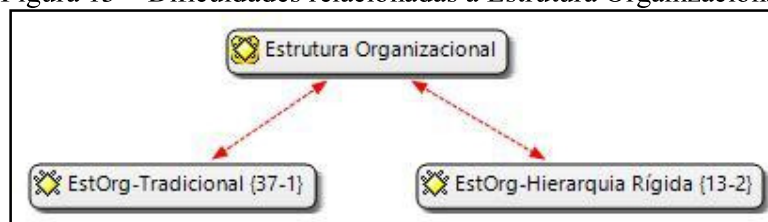
determinante no desenvolvimento das atividades e no fluxo das informações para os processos de titulação e, conseqüentemente, para a emissão de TDs.

Diante do exposto, conclui-se que a falta e a defasagem de alguns equipamentos e recursos tecnológicos têm influenciado os processos de emissão de CCU e de TD. Outro ponto crítico na execução desses processos, segundo os entrevistados, é a estrutura organizacional, que será discutida e apresentada na próxima subseção.

4.3.3 Estrutura da Organização

A estrutura organizacional do INCRA/SR(03) também apresenta-se como ponto crítico para o desenvolvimento dos processos investigados. Ao analisar o *corpus* da pesquisa, identificou-se, conforme demonstrado na Figura 13, que a organização possui uma estrutura tradicional e apresenta uma hierarquia rígida, características típicas das organizações públicas.

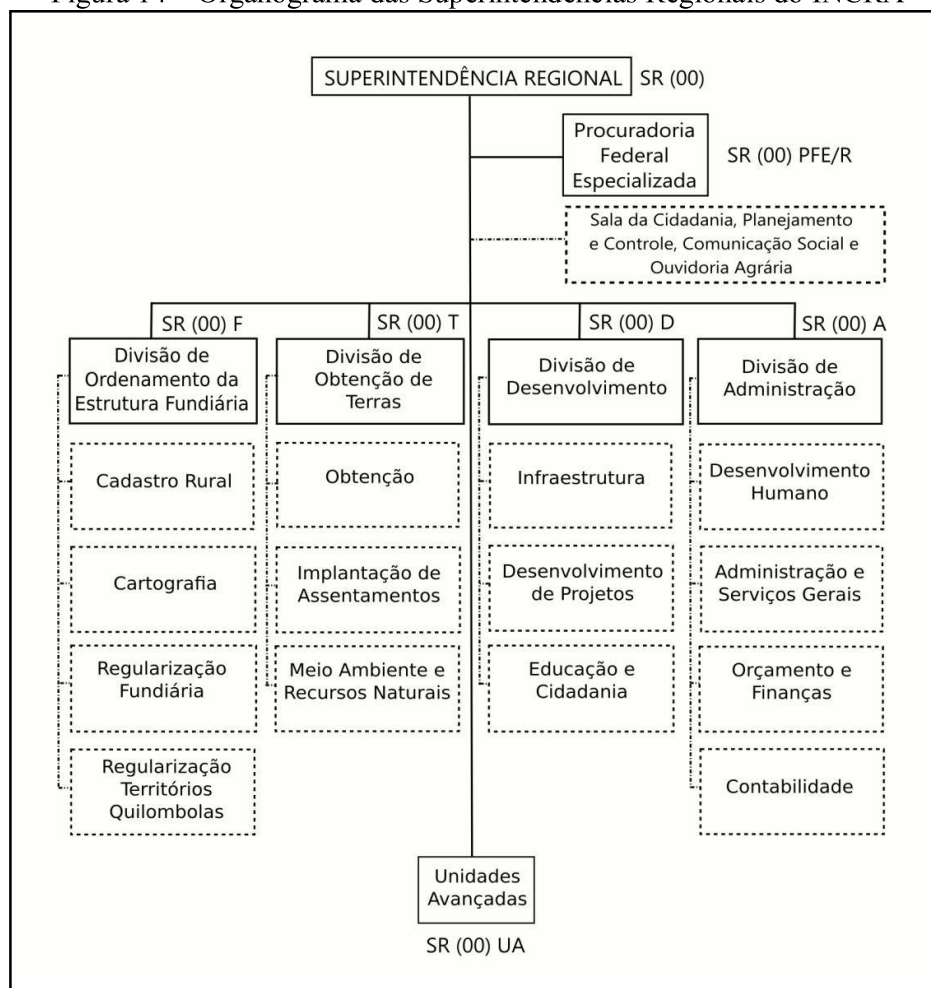
Figura 13 – Dificuldades relacionadas à Estrutura Organizacional



Fonte: Elaborada pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti (2019).

No que tange à estrutura organizacional do INCRA/SR(03), foi possível perceber que a organização está estruturada da forma tradicional ou clássica (COHEN; FINK, 2003). Ela apresenta uma forma divisionalizada constituída por entidades relativamente autônomas, denominadas divisões, conectadas por uma administração central, característica de uma organização burocrática (MINTZBERG, 2003; WOOD JR; CALDAS, 2007). A Figura 14 ilustra a forma como a Superintendência está organizada, de acordo com o Regimento Interno atualizado da autarquia.

Figura 14 – Organograma das Superintendências Regionais do INCRA



Fonte: INCRA (2019).

Conforme demonstrado na Figura 14, o INCRA/SR(03) está organizado em divisões e setores que, por sua vez, são especializados e responsáveis por suas funções dentro da Superintendência. Por isso, identificou-se essa estrutura organizacional como tradicional e divisional (MINTZBERG, 2003; COHEN; FINK, 2003; WOOD JR; CALDAS, 2007). Os setores são formados por equipes com servidores especializados em suas atividades dentro da organização.

As atividades que compõem esses processos são executadas nas Divisões de Desenvolvimento, Obtenção de Terras e Ordenamento da Estrutura Fundiária. De acordo com o Regimento Interno do INCRA, essas divisões possuem funções interligadas, conforme as descritas no organograma. Ver falas de E4 e E7:

Embora a responsabilidade de emitir os títulos de projeto de assentamento seja da Divisão de Desenvolvimento, isso na verdade é o fim do ciclo da reforma agrária. [...]

Minha percepção com relação aos fluxos desses processos, tanto de CCU e quanto de TD, é que eles são pouco eficientes. Primeiro porque ele envolve várias Divisões, vários setores e segmentos do INCRA, não é uma ação isolada. E aí, quando você tem muita gente envolvida no processo, [...] acaba fazendo com que o processo perca eficiência ao longo da sua cadeia. Então um TD que a gente poderia emitir numa certa velocidade, acaba gastando 3/4 vezes mais porque ele tem que passar por muitas mãos, por muitos setores, fazendo com que seja pouco eficiente e efetivamente ocorra o processo de tempo de entrega dos títulos e dos CCUs. (E4)

[...] nós precisamos das informações dos outros setores, do feedback deles, [...] para que facilite as nossas atividades, nosso desempenho aqui. A gente não depende só do nosso setor. Dependemos dos outros e fazemos o máximo para que a gente otimize esse trabalho. Mas os outros setores às vezes têm as dificuldades deles também. [...] Nós temos uma meta de emitir 500 TD para um ano, parece pouco só que as dificuldades encontradas pelos colegas nas outras divisões, nos outros setores, complica um pouco para que a gente realize essa meta, principalmente do TD. O CCU depende mais da gente aqui mesmo, mas o TD são vários critérios que depende de outros setores. (E7)

A principal questão é que essa estrutura divisional da SR não é integrativa e, provavelmente por esse motivo, faz com que os atores percam a visão sistêmica do processo. Na ótica de E9, “há uma falta de integração, aí um setor acaba estrangulando o outro”. Ou seja, cada um vê sua atividade de uma forma isolada, sem visualizar o processo como um todo e o objetivo de atender o cliente final, o beneficiário da reforma agrária. E4 reforça essa ideia ao afirmar que “[...] tem a questão muito das caixinhas, de cada um só ver as suas atividades dentro do seu setor e às vezes esquece que a sua atividade vai ter impacto lá na frente, no trabalho do outro... Por exemplo, quando o módulo projeto não está preenchido (no SIPRA)”.

De acordo com E3, os setores, ou o que o Regimento Interno do INCRA chama de funções, são muito independentes, ela exemplificou que: “[...] teve várias viagens que a gente [...] não sabia, por falta de integração, o que é que aconteceria lá... Às vezes a gente tava num assentamento fazendo um trabalho e chegava um grupo de outro setor”. E8 reforça essa visão ao afirmar que:

Se o INCRA trabalhasse mais em sintonia, socializando todas as atividades eu acho que o trabalho em si ele fluía de uma forma muito mais positiva e construtiva. Até porque o Setor de Titulação não trabalha isolado, como eu já falei, ela é uma ação do INCRA, precisa estar em sintonia com a Divisão de Obtenção, de Ordenamento para que o trabalho realmente aconteça. (E8)

E8 ainda advoga que:

[...] falta mais empenho, mais integração entre as Divisões, se o INCRA trabalhar nesse sentido de integrar, pode melhorar. [...] Eu vejo como um todo a Superintendência, os gestores e os servidores. Eu acho que tem de começar de cima. O gestor tem de falar a mesma linguagem, ter a mesma preocupação de uniformizar a estrutura e influenciar o todo para atingir o objetivo. Porque a meta a ser alcançada não é só de um setor, é da Superintendência toda. É por isso que precisa, cada vez mais, nós servidores que fazemos o INCRA de socializar mais... O setor A precisa de tal coisa do setor B, vamos interagir, vamos nos conscientizar, unir para a ação da

Titulação fluir de forma mais eficaz. Falta essa conscientização. Essa noção do todo, da interdependência, que no fim vai gerar uma satisfação ao assentado. É responsabilidade nossa como servidor. É um sistema, está tudo interligado e voltado para o nosso cliente que é o assentado. O homem do campo é o cliente para o qual o servidor do INCRA trabalha. (E8)

Desse modo, é possível perceber um isolamento institucional dentro do setor, a partir da fala do entrevistado. É um servidor que está na ponta do processo para emitir os títulos, mas depende da ação de outros setores; é algo que vai além de uma troca de informação específica. Entretanto, a gestão não construiu uma estratégia de integrar essas divisões e esses setores, criando uma visão sistêmica do processo no intuito de atingir o fim comum, qual seja a emissão dos títulos.

A partir do exposto, notou-se que a atual composição estrutural da organização tende a prejudicar a integração entre os setores e, consequentemente, o desenvolvimento dos processos estudados e os resultados organizacionais.

É importante destacar que, em virtude do destaque institucional para a ação de titulação e para os resultados dos processos estudados, foi criado no INCRA/SR(03) um setor chamado de Titulação. Apesar de não estar previsto no Regimento Interno do INCRA, dentro da função de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento foi criado esse setor de Titulação, cuja responsabilidade é de efetivamente emitir os documentos propriamente ditos de CCUs e TDs.

De acordo com E1, “(em virtude de) o INCRA como um todo ter passado muito tempo sem titular, não existia esse setor de Titulação na Divisão. Existia na década de 80, de lá pra cá só voltou bem depois, pois a gente quase não emitia nada”. E10 destaca que “esse setor de Titulação não aparece no Regimento Interno, faz parte da Divisão de Desenvolvimento. [...] foi criado dentro da Divisão para facilitar a execução das atividades relativas à emissão de CCU e de TD”. Com a criação desse setor, com espaço físico e estrutura próprias, além da designação de mais servidores responsáveis pela execução dessas atividades, num total de sete pessoas, foi possível melhorar os resultados da Superintendência no que tange à emissão desses documentos.

Além da estrutura tradicional e divisional da organização, foi possível perceber que o INCRA, inclusive a Superintendência Regional de Pernambuco, obedece a uma estrutura hierárquica rígida. Identificou-se neste estudo que a resolução de problemas, questões, dúvidas, principalmente relacionados às omissões normativas e aos erros e dificuldades com o SIPRA, ficam concentrados no INCRA/SEDE. Por exemplo:

[...] quando dá algum problema, temos que falar com Brasília. Normalmente é um procedimento que só o pessoal de lá tem o perfil de senha para mexer. Aí elas corrigem e nos mandam de volta para a gente emitir o CCU. [...] Com relação à senha da gente mesmo, a nossa senha não é muito forte. Nosso acesso é restrito, a do pessoal de Brasília (INCRA/SEDE) é mais forte, aí eles conseguem fazer coisas que a gente poderia fazer aqui para facilitar o trabalho, mas aí a gente tem que ligar para perguntar... o pessoal lá é muito receptivo, muito legal, mas, assim seria bem melhor para a gente resolver as coisas via sistema por aqui mesmo... pelo menos uma pessoa daqui que tivesse. (E7)

A gente tem um problema crucial, gravíssimo aqui, que desde 2017 a gente vem tentando destravar essa questão do Projeto de Assentamento Miguel Arraes. Uma colega de Brasília veio em dois momentos, nós informamos a situação. [...] Por fim, abriu-se a demanda para fazer a correção disso, mas ainda não foi realizada. Aí isso é mais uma dificuldade. Tanto é que quando a gente precisa liberar algum CCU de lá (PA Miguel Arraes), só com o pessoal de Brasília mesmo. (E9)

A partir do exposto, é possível perceber uma forte dependência da Superintendência com relação ao INCRA/SEDE, inclusive com dificuldades para solucionar localmente problemas que surgem durante a execução das atividades. Dessa forma, a estrutura da organização apresenta uma rigidez hierárquica que também é um fator limitador para o desenvolvimento dos processos estudados. Ou seja, é uma organização caracterizada pela estabilidade, como é comum no serviço público, também devido aos aspectos normativos e legais que essas instituições devem obedecer e serão apresentados e discutidos a seguir.

4.3.4 Aspectos Normativos

Conforme exposto na seção 4.1, a legislação que rege os processos estudados evoluiu e foi alterada algumas vezes ao longo dos anos. Contudo, apesar da recente promulgação da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, o INCRA ainda não emitiu Instrução Normativa ou Nota Técnica ou Norma de Execução atualizada capaz de orientar de forma mais efetiva os servidores na execução das suas atividades. E essa questão apresentou-se na pesquisa como um ponto crítico para o desenvolvimento dos processos. Isso porque os servidores baseiam-se, basicamente, na Instrução Normativa (IN) n. 30/2006 que se encontra desatualizada com relação à realidade da autarquia e é omissa no que se refere a algumas variáveis dos processos, conforme demonstrado na Figura 15.

Figura 15 – Dificuldades relacionadas aos Aspectos Normativos



Fonte: Elaborada pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti(2019).

No que se refere à desatualização de algumas normas, como é o caso da IN nº 30/2006, representa, provavelmente, um dos motivos para esses processos não terem um melhor desempenho. É uma norma antiga, com mais de 10 anos, que não está em consonância com a legislação recente, no caso a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.311/2018, nem com a realidade atual da autarquia no que tange aos sistemas de informação utilizados e à estrutura organizacional definida no Regimento Interno. Segundo E8, “há mais de dois anos estamos aguardando uma norma para simplificar o trabalho da gente. Isso foi esperado ano passado (2017) e não aconteceu. Esse ano (2018) também acredito que não vai sair. [...] (Parece) estar havendo um cuidado de aprimorar essa norma de execução, porém já faz muito tempo que está em estudo e não é publicada.”

Nesse contexto, é importante destacar que, no que tange à emissão de CCU, em 2016, até foi emitida a Nota Técnica nº01/2016 – INCRA/DD, que dispõe sobre a rotina de emissão e entrega de contrato de concessão de uso para os beneficiários do Programa de Reforma Agrária. Porém, segundo E9, ela não teve eficácia. “[...] Disseram (servidores do INCRA/SEDE) para a gente continuar com o sistema antigo porque não estava funcionando (o que foi proposto)”. Ou seja, essa nota técnica não tem servido de orientação normativa para o processo de emissão de CCU.

Além disso, foi possível perceber insegurança e desconforto nos servidores em virtude da omissão normativa. Esse fato fica demonstrado pela fala de alguns entrevistados. Segundo E2, “[...] a norma não é clara, aí a gente fica sem saber como fazer [...] infelizmente não temos uma normativa que deixe a gente bem, seguro... Fica tudo muito vago. Ficamos aguardando um posicionamento melhor do órgão”. E9 corrobora essa visão ao afirmar que “[...] com a falta dessa norma de execução, não tem nada parametrizado para a gente... (Que) o serviço deve ser executado dessa forma, ou que o resultado é esse... não existe. Ou a questão de: se acontecer isso, faça isso... A gente não tem essa orientação, vai na tentativa”.

Para ilustrar esse contexto de dúvida e insegurança, E7 e E2 mencionaram, por exemplo, que uma das exigências para dar continuidade no processo de emissão de TD é a

comprovação da moradia habitual do beneficiário no lote. Contudo, as normas orientadoras não se mostram claras acerca do tipo e das características da moradia. Conforme relata E7:

[...] a IN fala que é preciso provar que o beneficiário tenha moradia habitual no lote para emitir o TD, mas não se explica direito o que isso significa. Se precisa ter uma casa construída ou se um barraco de lona é suficiente para comprovar. Acaba sendo interpretação nossa. A gente não tem um respaldo, aí algumas coisas a gente não faz porque há dúvida. (E7)

E1, por sua vez, cita outro exemplo que mostra essa omissão e como prejudica a execução das atividades e, por conseguinte, o desenvolvimento dos processos. De acordo com ela, essa situação às vezes impede a execução de certos trabalhos:

Por exemplo, tem áreas que a gente sabe que o pessoal trabalha, vive lá explorando, mas são áreas pequenas. A gente, por exemplo, nunca trabalhou com área coletiva, CCU coletivo, e tem necessidade. Tem áreas aqui perto que são áreas pequenas, que não podemos fazer um título individual. Aí assim, como o normativo não tem como se trabalhar com áreas coletivas, aí a gente sente dificuldade de executar, mas sabe que eles estão lá, estão trabalhando, têm os mesmos direitos que o outro que tem uma área maior. Aí a gente não consegue executar o trabalho porque a norma não orienta e está arcaica. A gente não tem o respaldo [...]. Como não temos essa segurança, esses beneficiários são penalizados, não obtém o seu documento, perdem seus direitos, acesso a créditos. (E1)

Dessa forma, é possível perceber que uma parte dos beneficiários, os assentados em áreas coletivas, estão sendo privados de direitos, porque, apesar da previsão legal, os servidores não têm o respaldo da instrução normativa, uma vez que nela não há orientação acerca desse tipo de situação. Ou seja, no momento que ela é omissa, está excluindo várias pessoas que teriam direito de serem beneficiadas. Os servidores reconhecem isso, entretanto não emitem esses CCUs por não sentirem segurança em virtude da omissão da norma.

Diante do exposto, nota-se que as atividades que compõem os processos estudados poderiam ser desenvolvidas de uma forma mais eficiente, simplificada e coerente com a realidade atual da Superintendência e da legislação atualizada se houvesse a publicação de um novo normativo interno da autarquia. O fato de os processos estarem baseados em uma norma defasada e omissa em alguns aspectos prejudica o desempenho das atividades. Isso porque os servidores sentem-se inseguros e abstêm-se de executar alguns trabalhos por isso. Conclui-se, portanto, que os servidores entrevistados continuam aguardando essa orientação e deixam de procurar aperfeiçoar esses processos na expectativa do advento desta instrução.

É possível concluir, portanto, que a omissão normativa e a obsolescência da norma em relação à realidade atual da autarquia e aos recursos tecnológicos disponíveis no INCRA/SR(03) apresentam-se como pontos críticos no desenvolvimento dos processos investigados nesse estudo. Além disso, dificulta uma perspectiva de aperfeiçoamento desses

processos em virtude das questões burocráticas, dentre elas o excesso de formalismo e papelório que será discutido na próxima subseção.

4.3.5 Excesso de Formalismo e de Papelório

Na análise dos dados, foi possível perceber que algumas atividades realizadas no INCRA/SR(03) apresentam excesso de formalismo e de papelório. Essa característica foi identificada na emissão de novos CCUs, na assinatura e na entrega deles e na impressão dos TDs.

No que tange à emissão de novos CCUs, vem sendo necessária porque os CCUs emitidos antes da promulgação do Decreto nº9311 de 15 de março de 2018 tinham prazo de validade de cinco anos, conforme mencionado na subseção 4.1.1. A partir do referido decreto, ficou determinado pelo parágrafo único do art. 25 que: “O CCU será celebrado sem prazo determinado e sua vigência findará com a titulação definitiva ou com a sua rescisão nos termos previstos neste Decreto”. Apesar dessa mudança ocorrida a partir de março de 2018, ainda há muitos CCUs a serem reemitidos por não estarem mais vigentes; ou seja, terem sido emitidos sob a égide da legislação anterior. Essa obrigatoriedade de reemitir os CCUs acarreta um retrabalho e um excesso de papelório, conforme pode ser notado nas falas a seguir:

Hoje, a gente faz mais renovação de CCU. Acontece de fazer de gente que entrou recentemente no assentamento, uma regularização. Mas, realmente o que a gente está fazendo mais é a renovação de CCU. (E7)

[...] o fluxo maior aqui é de CCU, atualmente. Futuramente, é provável que vá diminuir o fluxo. Porque o CCU tinha data de validade de 5 anos e a partir do meio do ano (2018) pra cá ele não tem data limite agora. Vai até a expedição do TD. Então acredito que o fluxo de trabalho de CCU aqui vai diminuir bastante. [...] Justamente e agora esse ano mesmo atendemos vários projetos de assentamento que estão com o CCU vencido então à proporção que estamos emitindo e não vai ter mais essa data de validade. (E8)

Diante do exposto, é possível perceber que havia e ainda há um retrabalho grande na reemissão de CCUs, o que tem gerado um excesso de formalismo e de papelório, em virtude do prazo de validade existente anteriormente para esses documentos. Com essa mudança, depois que houver a atualização de todos que precisam ser reemitidos, provavelmente o tempo dos servidores poderá ser voltado para outras atividades da Superintendência, inclusive para a regularização e atualização de dados necessários para a emissão dos TDs.

Sobre a assinatura dos CCUs, a pesquisadora pôde observar que o documento após emitido demora alguns dias para ser assinado pelo Superintendente Regional e retornar para

poder ser entregue ao cidadão. Além de ser um fato observado pela pesquisadora, E4 discorreu um pouco sobre o assunto:

[...] Tem também o problema da assinatura às vezes demorar muito. É outra coisa que eu mudaria era essa questão da assinatura. A gente hoje com o SEI, com assinatura eletrônica, isso podia melhorar, pelo menos a (assinatura) do Superintendente. Porque a demanda de assinatura dele é muito grande. Chegar a ter mil assinaturas para fazer num dia, é demais! Essa assinatura poderia ser até no SIPRA, já sair assinado o documento, algo assim... Seria uma evolução importante do sistema. (E4)

Nota-se que a quantidade de documentos para o Superintendente Regional assinar é elevada, além de ocorrer ausências e viagens a serviço as quais adiam a assinatura física de documentos. Dessa forma, acontece de o CCU demorar alguns dias para retornar assinado. Por conseguinte, há prejuízo no desenvolvimento do processo, acarretando ineficiência.

No que concerne à entrega do CCU, a dificuldade reside que apenas pode ser realizada por servidor do INCRA ou um profissional de empresa de assistência técnica que tenha contrato com a Superintendência (INCRA, 2016). Além disso, a entrega deve ser feita diretamente ao próprio beneficiário, não pode haver intermediários. No entanto, é comum uma equipe do INCRA deslocar-se até o assentamento e alguns desses beneficiários não estarem presentes; ou desse cidadão não ter disponibilidade (física ou financeira) de se deslocar até a sede da Superintendência. Esse fato pode ser observado pelas falas de E4 e E9:

Outra dificuldade é, quando conseguimos ir ao assentamento para entregar os CCUs, uns 15/20% ou estão doente, ou não estão lá... Aí tem que voltar com o documento, porque só o próprio assentado pode assinar e receber. A gente tem que evoluir nessa questão da entrega. (E4)

Quando a gente emite o CCU às vezes passa um tempo lá no Gabinete para assinar e depois é a questão da entrega no campo. A maioria das vezes o assentado não tem condições de vir aqui buscar, é custoso e trabalhoso para ele, eles moram muito longe. Se houvesse uma liberação de representantes do assentamento recolher esses documentos, coletar as assinaturas e depois devolver, poderia ser uma solução mais prática e menos onerosa para o assentado. Mas não há permissão para isso. (E9)

Por conseguinte, pode-se inferir que, ao não realizar a entrega do CCU, o processo fica parado até haver uma nova oportunidade. Consequentemente, torna-se mais lento e perde eficiência. Isso acontece porque só é possível dar continuidade após a assinatura do beneficiário e da entrega, para, a partir daí, fazer a publicação no Diário Oficial da União.

Quanto à impressão dos TDs, de acordo com a IN nº 30/2006, ela deve ser realizada em papel-moeda no INCRA/SEDE para depois retornar ao INCRA/SR(03). Contudo, de acordo com os entrevistados, essa solicitação e posterior retorno dos documentos impressos

demora a ocorrer e pode ser mais um fator de atraso e ineficiência dos processos. Ver fala de E4:

[...] o fluxo ainda é centralizado no INCRA/SEDE. A gente faz muita coisa aqui, mas vai pro INCRA/SEDE para emitir os TDs lá, para poder vir para cá. Eu acho que poderia eliminar essa emissão dos TDs, porque é algo que demora. Eles alegam porque é utilizado papel-moeda, que por isso tem que ter mais controle. Mas eu discordo... Acaba que o fluxo fica mais oneroso e desgastante. Às vezes passa 1 ou 2 meses para o TD voltar... Isso é algo que eu mudaria dentro do fluxo. (E4)

A partir da fala acima, pode-se concluir que é uma atividade do processo que leva tempo e poderia ser realizada dentro da Superintendência. Dessa forma, haveria uma redução na duração da atividade, economizaria tempo e recursos com envio desse material, promovendo maior eficiência ao processo.

Diante do exposto, foi possível concluir que o excesso de formalismo e papelório influencia a execução dos processos estudados, tornando-os mais ineficientes. Além dessa variável, os processos estudados também sofrem influência de aspectos relacionados à comunicação organizacional, os quais serão tratados e demonstrados a seguir.

4.3.6 Comunicação

Na análise dos dados, foi possível perceber um destaque para a comunicação organizacional e alguns aspectos que podem ser considerados pontos que podem dificultar a execução eficiente dos processos: gestão da informação, comunicação vertical, comunicação horizontal e a instrução formal dos processos administrativos, conforme se pode observar na Figura 16.

Figura 16 – Dificuldades relacionadas à Comunicação



Fonte: Elaborada pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti(2019).

Com relação à gestão da informação deficiente, foi possível identificar uma carência de informações formais, uma vez que não há um manual, uma instrução normativa ou uma

nota técnica atualizada elaborada pela Sede e balizadora das ações da autarquia para esses processos. Dessa forma, os servidores sentem-se inseguros e, em consequência disso, há um prejuízo ao desenvolvimento das atividades. Essa ideia pode ser comprovada pela fala de E2, quando ela diz:

[...] A gente consulta Brasília (INCRA/SEDE), eles não dizem, manda dúvidas e eles não respondem por e-mail, a gente trabalha assim, meio inseguro... Algo mais informal, a gente tira dúvida por whatsapp. Infelizmente, eles não informam (orientam) muito. (E2)

A partir desse contexto, é possível perceber que uma padronização das informações e uma comunicação mais clara da Sede da autarquia, provavelmente, diminuiria essa sensação de insegurança dos servidores, colaboraria com um melhor fluxo das atividades e, conseqüentemente, com a eficiência dos processos. Além disso, observou-se que também não são utilizadas ferramentas formais orientativas e balizadoras, como fluxogramas, manuais de procedimentos operacionais, para orientar os colaboradores, por conseguinte, o fluxo processual resta prejudicado.

Quanto à comunicação vertical deficiente, notou-se uma falta de comunicação entre a Sede e a SR. Identificou-se essa situação a partir das falas de alguns entrevistados. Por exemplo, segundo E3, na semana anterior à entrevista eles tiveram uma dificuldade no SIPRA por falta de comunicação, porque “eles mudaram o sistema lá em Brasília (sede do INCRA) e não disseram nada pra gente aqui na Superintendência”. De acordo com a entrevistada, os servidores não foram informados previamente de uma mudança de *layout* realizada no SIPRA e tiveram um pouco de dificuldade em emitir os CCUs inicialmente, por desconhecimento prévio acerca das alterações.

Além dessa falta de comunicação entre a SEDE e a SR, alguns entrevistados mencionaram uma dificuldade de comunicação entre os setores do INCRA/SR(03), ou seja uma comunicação horizontal deficiente, resultando em uma baixa integração entre eles.

[...] Eu já encontrei bastante dificuldade com outros setores, de conseguir as informações. Alguns colegas vêm sua atividade de uma forma isolada, tá lá na sua ‘caixinha’. [...] (a comunicação) funciona de modo reativo. Quando a gente precisa, vai atrás da informação. Ela não vem de forma sistematizada, consolidada. Não há uma articulação entre os setores, a comunicação é muito partida. Falta uma estruturação para melhorar. (E9)

Desde que começou esse foco na Titulação, como é uma atividade multisetorial, deveria ter reuniões, discussões, para decidir as coisas, as prioridades, com representantes dos setores. Se houvesse reuniões, discussões, preveniria os erros e melhoraria o fluxo. (E5)

Nesse contexto, parece haver uma baixo nível de integração e comunicação planejada, orientada e organizada, visando o atendimento dos objetivos organizacionais, entre os setores envolvidos nos processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03).

Tendo em vista esse cenário, E3 apresentou um desejo de que “[...] os setores trabalhassem conjuntamente; se tivesse mais a comunicação entre os setores facilitaria muito trabalho”. E11 reforça esse quadro, quando ela afirma que:

[...] falta integração, falta comunicação, entre setores, porque, por exemplo, acontece muito de chegar lá no campo, está uma equipe, por exemplo, de desbloqueio aí, de repente, chega outra de outro setor, ou para entregar CCU, algo que deveria/poderia ser comunicado entre os setores. Eu acho importante que houvesse as comunicações dentro dos processos individuais, dos processos de criação, para que todo mundo na SR soubesse o que é que está acontecendo ou aconteceu naquele assentamento. (E11)

Quanto à deficiência da instrução formal dos processos administrativos, de acordo com os entrevistados, é uma das maiores dificuldades em atualizar no SIPRA os dados dos PAs antigos e dos beneficiários, contexto apresentado na subseção 4.3.1. De acordo com E11 essa é uma questão antiga, de mais de dez anos, “[...] os (processos) antigos eram um passivo muito grande e muito antigo, nem sempre a gente tinha essas informações. Eram processos muito antigos, muitas vezes incompletos... Assim, tinha-se a dificuldade de pegar essas informações para colocar essas informações no SIPRA”. A necessidade de melhorar a instrução processual tornando-a mais completa parece ainda ser uma situação problemática na Superintendência e que dificulta a celeridade dos processos de emissão de CCU e de TD. E11 diz que:

[...] sinto essa dificuldade, em as pessoas não instruírem os processos corretamente e não colocarem todas as informações, no caso quando há titulação, para que quem veja no futuro o processo de criação do PA possa compreender o que aconteceu e como aconteceu. Acaba que para mim essa é uma falha de comunicação formal, apesar de estar no SIPRA, no processo não ter registro do que aconteceu. (E11)

E11 ainda exemplifica o contexto dizendo: “O TD deve ser colocado dentro do processo. [...] Se eu for no processo do PA Riacho Seco (um PA que já recebeu TDs), que eu sei que foi titulado, será que eu vou achar os TDs?”. Para esclarecer a dúvida, a pesquisadora observou E11 acessando o SIPRA e os processos individuais e verificou-se que, realmente, beneficiários que contavam como titulados no SIPRA, não tinha cópias dos TDs nos seus processos individuais. Isto posto, há uma deficiência na comunicação formal, pois não fica clara a informação para que os demais setores que trabalham com esses processos tenham conhecimento.

Essa visão é reforçada pela fala de E5:

Tem que escanear os documentos e digitalizar os processos. [...] Tem que colocar o título, tem que constar lá (no processo)... [...] Enfim, na minha opinião, tem que colocar no processo individual, para não ficar desorganizado e sem a informação. Se não, quem pegar o processo daquela pessoa não sabe se ele foi titulado ou não... Principalmente porque nem todo mundo está sendo titulado dentro do mesmo assentamento, tem os bloqueados. (E5)

É possível notar uma inadequação na instrução processual, com falta de informação e de documentos. Assim, as pendências na instrução dos processos administrativos, parecem atrapalhar o fluxo das informações e o conhecimento dos demais servidores do INCRA/SR(03) acerca da situação de determinado assentamento e/ou cidadão-beneficiário. Desse modo, o canal de comunicação formal torna-se insatisfatório e as atividades são executadas de forma mais lenta por ter que se procurar informações que já deveriam estar disponíveis.

Diante do exposto, é possível perceber que os processos de emissão de CCU e de TD sofrem prejuízos em virtude de falhas na comunicação organizacional. Elas são decorrentes da falta de orientação formal da Sede, da deficiência de comunicação da Sede com a Superintendência e entre os seus setores, além dos lapsos na instrução processual. Além dessas questões, aspectos relacionados ao capital humano também surgiram na pesquisa, os quais serão tratados na próxima subseção.

4.3.7 Capital Humano

Como em todas as organizações, o capital humano também é componente essencial para o desenvolvimento dos processos do INCRA/SR(03). Conforme ilustrado na Figura 17, identificou-se que a quantidade insuficiente de servidores em alguns setores e falta de treinamento prejudicam a realização dos processos investigados.

Figura 17 – Dificuldades relacionadas ao Capital Humano



Fonte: Elaborada pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti(2019).

No que se refere à quantidade insuficiente de servidores, a partir das entrevistas realizadas, essa dificuldade pôde ser percebida em dois setores do INCRA/SR(03): Serviço de Cartografia e no Serviço de Cadastro Rural. Nesses setores são executadas atividades de fundamental importância para a emissão de TD, uma vez que viabilizam informações acerca do parcelamento dos lotes. Entretanto, por falta de pessoal, acabam sendo realizadas de forma mais lenta porque esses setores têm uma grande demanda de trabalho em comparação ao corpo funcional disponível. Como explicam E12 e E5:

A dificuldade maior realmente é a questão de poder colocar equipes em campo para executar (serviço de cartografia). Porque a gente tem muita coisa parcelada, assim, das décadas de 90/2000, e até meados de 2000, que foram feitas e recebidas pelo INCRA, dentro dos contratos e convênios da época, mas que hoje não atende os normativos atuais. Aí a gente tem que colocar equipe em campo para readequar esses trabalhos. Então, realmente a dificuldade maior é essa, porque temos pouca gente [...] Só são três servidores qualificados no setor em condições de trabalhar com o SIGEF e fazer esse trabalho. Agora chegou mais uma pessoa, então próximo ano vai estar um pouco melhor. [...] A gente precisa de mais servidores especializados na área. O ideal é que tenha uma formação específica para trabalhar com análise, georreferenciamento e vai fazer lançamento no SIGEF, tem que ser credenciado. (E12)

A dificuldade seria mais a quantidade de servidores. O setor de cadastro tem várias atribuições [...], não apenas as relacionadas à titulação. Aliás, essa atividade era quase inexistente, está tendo mais agora. [...] Mas são muitas outras atividades que temos que fazer [...] É uma demanda grande para a quantidade de servidores e alguns vão aposentar próximo ano. Se fosse só para o título, daria conta. (E5)

Diante da fala dos entrevistados, é possível inferir que essa carência de servidores também decorre da exigência de profissionais especializados e capacitados na área. Ela acarreta lentidão e atrasos na entrega dos trabalhos, dentre eles os materiais técnicos com informações necessárias à emissão de títulos, tornando os processos mais ineficientes. Dessa forma, esse pode ser um dos motivos para que a Superintendência não esteja conseguindo cumprir a meta de emissão de TD.

Para suprir essa dificuldade, no caso do Serviço de Cartografia, uma possibilidade seria contratar uma empresa para realizar os trabalhos de georreferenciamento em imóveis rurais da reforma agrária que precisam ser demarcados e parcelados, conforme as normas atualizadas. Segundo E12, “o ideal seria partir para um grande contrato, que é o que a gente já está em vistas de montar um termo de referência, para tentar parcelar mais massivamente.[...] Seria um contrato de uma empresa para executar os serviços de georreferenciamento. A gente fiscalizaria e a empresa executaria a demarcação”.

Já no caso do Serviço de Cadastro, a necessidade é realmente de mais servidores para atender a demanda de trabalhos. De acordo com os entrevistados, a forma de solucionar esse

problema seria realocando servidores de outros setores, ou por meio de remoção de servidores provenientes de outras regionais, ou através da realização de concurso externo pela autarquia.

Diante do exposto, pôde-se perceber que a falta de servidores em alguns setores específicos têm um efeito prejudicial ao andamento dos processos estudados. Ainda com relação às pessoas que compõem a organização, outro fator que influencia esses processos são a falta de treinamento de alguns desses servidores.

Apesar de não ter sido previamente estabelecida no projeto de pesquisa, a subcategoria falta de treinamento emergiu a partir da análise dos dados. De acordo com os respondentes, essa falta de treinamento acarreta dúvidas e insegurança. A quantidade de dúvidas que surge para executar as atividades em virtude da falta de treinamento é enfatizada por E10 ao afirmar: “[...] a gente tem que ficar ligando direto para Brasília (Sede do INCRA) para tirar dúvidas relativamente simples que poderiam ser solucionadas se tivéssemos uma capacitação [...]”. Sob esse contexto, E1 ressalta o empenho dos servidores que executam essas atividades:

[...] A gente, pelo profissionalismo, acaba indo estudar, se aprofundar sozinho e aprende... Não porque o INCRA deu condição ou capacitou, mas por ser um bom profissional e porque veste a camisa do órgão. [...] O máximo que acontece é chegar o pessoal de Brasília (INCRA/SEDE) e ensina mais ou menos como é. Mas uma capacitação onde você saiba fazer tudo do jeito que eles querem, a gente nunca teve. Não houve um treinamento acerca da norma, nada disso para gente. (E1)

Essa conjuntura de falta de capacitação também gera insegurança nos servidores e fazem eles se sentirem desamparados. Essa visão pode ser corroborada pela fala de E3:

Eu nunca tive uma capacitação aqui nesse setor e isso dificulta muito, porque você não sabe, não conhece o trabalho... Uma coisa é eu ler sobre, outra coisa é eu fazer... Como eu vou fazer, como é o processamento? Gera insegurança na gente. No momento que você está fazendo, você começa a se perguntar se está certo, se é aquilo mesmo, por insegurança. (E3)

A falta desse tipo de treinamento mencionado por E3 pode gerar um maior tempo de resposta quanto ao desenvolvimento de atividades do servidor, os erros evitáveis podem se tornar uma constante e, por consequência, a repetição de tarefas. Dessa forma, essa situação, provavelmente, gera lentidão e ineficiência, porque o servidor, por receio de recair no erro, procura refletir e ponderar mais para executar uma tarefa que muitas vezes é simples, em virtude da falta de capacitação. É possível inferir, portanto, que a falta de treinamento profissional é um dos fatores que prejudicam o fluxo desses processos.

No entanto, de acordo com E8, esse cenário não foi sempre assim: “Antes nós tínhamos mais capacitações, encontros em Brasília (Sede do INCRA) ou em outras Superintendências com colegas de outras unidades do INCRA para discutir, aprender e trocar

experiências. Mas, há anos não temos mais essas oportunidades”. Esse contexto atual, supõem os entrevistados, relaciona-se com a questão orçamentária, tema da próxima subseção deste trabalho.

4.3.8 Restrição Orçamentária

O orçamento relaciona-se com o planejamento das despesas que serão executadas, necessárias para os processos de emissão do CCU e do TD. É importante destacar que, apesar de não ter sido uma categoria pré-definida, a maioria dos entrevistados mencionaram as restrições orçamentárias como um aspecto que dificulta a execução de atividades e, conseqüentemente, a eficiência dos processos estudados. Foi relatado pelos respondentes que essa restrição orçamentária dificulta os processos em três situações: deslocamento dos servidores, contratação de empresa para realizar serviço de georreferenciamento e disponibilização de treinamentos aos servidores.

No que concerne aos deslocamentos dos servidores para os assentamentos, a restrição orçamentária prejudica a execução de atividades como: supervisão ocupacional, entrega de CCU e demarcação de terras. Como explica E2: “[...] a gente tem que ir na área, ir no campo. Aí para isso precisa de orçamento, mas o recurso é pouco. A gente tem uns cinco assentamentos para fazer supervisão, pensava que estaria pronto (os TDs) em agosto, já estamos em outubro, mas não teve dinheiro”.

Segundo E1, esse ano “[...] o recurso veio pouco e já acabou. Agora estamos com uma demanda muito grande de entrega de documentos e não tem recurso para isso”. A questão da defasagem na entrega dos CCUs é reforçada pela fala de E3: “O número de CCUs pra ser entregue é altíssimo... Mais de dois mil CCUs. E a gente não pôde fazer as viagens”. Ao fim do exercício de 2018, observou-se que, de um total de 4019 CCUs emitidos, foram entregues apenas cerca de 30%; os demais aguardavam orçamento para possibilitar os deslocamentos para as áreas de assentamento.

Na Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária, a restrição orçamentária também se apresenta como um ponto crítico na execução das atividades de deslocamento dos servidores. Segundo E12, “[...] a questão orçamentária atrapalha bastante, porque a gente fez um planejamento (de viagem a campo) e acho que desse planejamento a gente cumpriu apenas 50% porque não veio o orçamento. A gente está pedindo e não vem”.

Quanto à contratação de empresa para executar serviços de georreferenciamento, em virtude da carência de pessoal qualificado para executar essas atividades mencionadas na

seção 4.3.7, foi relatado que ela não ocorreu também em virtude da restrição orçamentária. Ver fala de E12:

E antes dessa demanda da titulação, nós já vimos tentando há um tempo contratar empresa para fazer georreferenciamento, mas esbarrou na questão orçamentária. Nunca foi prioridade. Quando chegou essa questão do título, nós até tentamos novamente essa contratação, mas o orçamento já veio fechado do ano anterior e não conseguimos fazer o termo de referência.(E12)

Por fim, relatou-se também uma relação entre a falta de treinamento, apresentada na subseção 4.3.7, com a restrição orçamentária. Segundo E8, “sempre que era editado uma nova norma, alguma mudança, era convocado as equipes da titulação ou parte delas, de todos os estados, para se capacitar... Isso não acontece há muito tempo. [...] Acho que pela falta de dinheiro mesmo”.

Na Administração Pública, o orçamento representa um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas (CARVALHO, 2010). No caso estudado, foi possível perceber que está mais relacionado à execução das finanças públicas. Ademais, a liberação desse orçamento, da Sede para a Superintendência Regional, tem por finalidade atuar como instrumento de controle, relacionando-se a metas e ações organizacionais específicas. Assemelha-se ao exemplo de Bin e Castor (2007), inclusive no sentido de que pode servir à comunicação interna acerca do que e por quem, por qual setor ou divisão, deve ser feito.

Pode-se dizer que esses créditos orçamentários vem sendo liberados para essas ações do INCRA/SR(03) de forma insuficiente para o cumprimento das atividades. Por esse motivo, as viagens, as contratações e os treinamentos que precisam ser feitos são adiados e os fluxos dos processos perdem eficiência. Diante de todo esse contexto, o maior prejudicado é o cliente-final dos processos, o beneficiário da reforma agrária que sofre com o postergamento da posse do documento que lhe garante direitos.

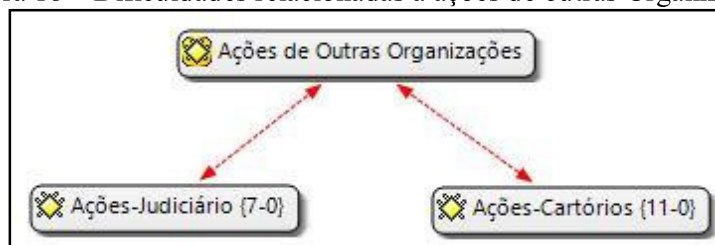
Por fim, o último ponto crítico identificado na execução desses processos refere-se ao ambiente externo do INCRA/SR(03), outras organizações que fornecem insumos e informações que dão início ao processo de emissão de TD. Esse fator será abordado e discutido na subseção a seguir.

4.3.9 Dependence de ações de outras Organizações

Na análise dos dados, foi possível perceber que, conforme ilustrado na Figura 18, existe também a participação de outras organizações nos processos de emissão de CCU e de

TD: o Poder Judiciário e os cartórios locais. Desse modo, de acordo com os entrevistados, essas instituições também interferem na eficiência dos processos estudados.

Figura 18 – Dificuldades relacionadas a ações de outras Organizações



Fonte: Elaborada pela autora com auxílio do *software* Atlas/Ti(2019).

Como pode ser observado na Figura 18, a partir da percepção dos entrevistados, identificou-se interferências externas ao INCRA/SR(03) nos processos de emissão de CCU e de TD, capazes de prejudicá-los, retardando-os e tornando-os menos eficientes. Conforme exposto nas subseções 4.1.2 e 4.2.2, o início das atividades que compõem esses processos precisa de um gatilho proveniente do Poder Judiciário, além de documentos e certidões advindos de cartórios.

No que se refere ao processo de emissão de CCU, ele só pode ter início se houver a averbação da ação expropriatória e do auto de imissão de posse no cartório de registro de imóveis competente. Já o processo de emissão de TD, por sua vez, inicia-se a partir da transferência do registro do imóvel em nome do INCRA ou da União. Em ambos os casos, há uma demanda judicial para o cartório competente realizar esses registros. No intuito de colaborar com a compreensão do leitor sobre esses processos, é importante esclarecer como ocorre, em resumo, a desapropriação e que resultam no produto necessário ao início da titulação. Para isso, ver explicação de E6:

A desapropriação é um procedimento extremamente complexo. Porque primeiro o INCRA tem que fazer a fiscalização da propriedade, ver se está cumprindo a função social da terra. Caso a propriedade descumpra a função social, não atinja os índices, o INCRA pode propor a ação de desapropriação. Para isso é feito, primeiro o laudo agrônomo de fiscalização, depois o laudo de vistoria e avaliação que vai definir os valores do imóvel com base no mercado de terra. Depois de toda instrução do processo, vai para o INCRA/SEDE para ser submetido à Casa Civil da Presidência da República, para ser submetido ao Presidente da República para ele declarar aquele imóvel como de interesse social. Quando ele decreta o imóvel como de interesse social, o INCRA tem 2 anos para ajuizar a ação de desapropriação. Se não fizer isso, o decreto expira [...]. Aí, nesses dois anos, se faz a instrução complementar do processo administrativo e a Procuradoria, através da AGU, tem que ajuizar a ação de desapropriação (na Justiça Federal). Quando recebe essa ação, de ofício, o juiz tem que expedir um ofício pro cartório para averbar o ajuizamento da ação. Para ele fazer constar naquela matrícula do imóvel o gravame que tem uma ação de desapropriação em andamento, proposta pelo INCRA e em desfavor do

proprietário. Esse é o primeiro passo. A legislação estabelece também que a ação corre em rito sumário. Isso significa que o juiz, ao receber a ação de desapropriação de pronto era para ele expedir a imissão de posse em nome do INCRA, o autor da ação. Sendo que dificilmente isso acontece, normalmente ele vai intimar as partes, às vezes entra no mérito do processo. Mas, pelo rito sumário da ação, era para já passar a posse para o INCRA, para seguir, criar o assentamento... Ser algo mais célere. Sendo que não é isso que acontece. Às vezes o INCRA passa 10/15 anos para receber uma imissão de posse de uma área. Assim, o segundo passo seria averbar a imissão de posse. Na hora em que o juiz expede o auto de imissão de posse e o oficial de justiça lavra o auto de imissão de posse, o INCRA pega esse auto de imissão de posse, leva para o cartório para fazer a averbação; fazer constar na matrícula o segundo ato que é a posse do imóvel em nome do INCRA. Essa ação vai transcorrer até transitar em julgado. Quando o proprietário não recorre é rápido, mas quando ele vai questionar valores, entra com ação de impugnação, questiona o decreto ou algo relativo à produtividade, essa ação pode se arrastar por muito tempo, 10/15/20/30 anos. Quanto mais recurso, mais demora, até transitar em julgado. Após o trânsito em julgado, não cabe mais recurso, o juiz reconhece a validade da desapropriação, do decreto, então transitou em julgado em favor do INCRA. Ai o juiz vai expedir um mandado translativo de domínio para o cartório. Vai, de ofício, mandar fazer gravar na matrícula do imóvel o registro do traslado de domínio do imóvel em nome do INCRA. A partir desse momento o imóvel passa a ter como detentor do domínio e de propriedade o INCRA. Só aí que o INCRA passa a ser o dono da terra, antes disso é apenas posse, um título precário. Apenas com a posse não é possível titular para terceiros. O máximo que pode fazer é criar o assentamento, assentar as famílias. (E6)

E4 também explica um pouco esse contexto que envolve o Poder Judiciário:

O primeiro requisito para titular (emitir TD) é que o imóvel tem que estar no nome no INCRA. Então, a gente só pode transferir algo, só pode repassar algo para uma pessoa, se você é dono. E no processo de reforma agrária muitas vezes o INCRA, muitas vezes não, na maioria das vezes, os imóveis que o INCRA obtém é de forma litigiosa. Então, o ato de desapropriação do Presidente da República é um ato de sanção, porque o ex-proprietário não vinha produzindo, não vinha atendendo a função social da terra. Então, o Presidente vai lá decreta, por interesse social, para fins de reforma agrária, e o INCRA desapropria mediante indenização. E, normalmente, quem é desapropriado fica discutindo na justiça. E aí o INCRA se imite da posse, mas ainda não é dono do imóvel. Muitas vezes, a gente fica aguardando aí 10/15/20/25/30 anos para que uma ação transite em julgado e, definitivamente, venha para o nome do INCRA. Aí neste momento, quando está no nome do INCRA, registrado, é que a gente consegue fazer a titulação. Quer dizer, esse é o primeiro critério do fluxo, ou seja, o imóvel precisa estar transcrito em nome do INCRA. (E4)

A partir desses relatos, constata-se que um processo judicial tem que se desenvolver para poder haver a emissão dos TDs, uma vez que, por ser um título definitivo, o imóvel deve estar no domínio e registrado em nome do INCRA ou da União. Porém, são ações judiciais que costumam levar muitos anos para serem concluídas, mesmo já havendo famílias beneficiárias assentadas no imóvel. Elas podem até receber o CCU, o título provisório, uma vez que para assentar basta a imissão de posse após a averbação da ação de desapropriação. Contudo, levam muitos mais anos, para receber o TD; dessa forma, esse processo torna-se muito lento e ineficiente.

Na visão de alguns entrevistados, esse tem sido um dos requisitos mais limitantes para a emissão de TD. Segundo E11, “[...] o maior problema é esse, porque essa parte de cartório e da justiça não depende muito da gente. Esse é o grande entrave. Quando há litígio é demorado”. E6 corrobora com essa ideia, ao afirmar que “a principal (dificuldades) delas que eu considero é o registro do imóvel estar no nome do INCRA. Essa é a questão mais importante, até porque, se não estiver, as outras não adianta levar adiante”. Ou seja, o registro do imóvel no nome do INCRA ou da União, de acordo com os relatos dos entrevistados, com o que foi exposto nas seções 4.1.2 e 4.2.2, e em consonância com a IN nº30/2006, é o insumo ou a entrada que dá início ao processo de emissão de TD. Se esse registro demora muito a ocorrer, o processo também demora a ter início.

Outra dificuldade identificada diz respeito às atividades executadas pelos cartórios responsáveis pelos registros relativos aos imóveis desapropriados. Alguns entrevistados relataram erros e equívocos nesses registros realizados nos cartórios que, consequentemente, geram atrasos aos processos de titulação, como relatam E4 e E6:

[...] a gente também tem outras dificuldades que é os próprios cartórios. Principalmente em certidões mais antigas, (percebemos que) eles faziam averbações erradas. Por exemplo, o juiz mandava emitir o auto de imissão de posse, fazer uma averbação da certidão, ele não tava transferindo a propriedade, ele tá mandando só averbar... Aí o cartório fazia a transferência em nome do INCRA de forma errada, indevida. Era pra só ele averbar o auto de imissão de posse, aí ele vai e faz a transferência. Quem não tem muito conhecimento de cartório, de analisar as certidões... Aí lia lá... Invés de sair averbação, tá no nome do INCRA. [...] Mas, aí quem tem conhecimento, acompanha o processo vai entender que foi feito, embora a decisão do juiz tenha sido certa o cartório fez errado. (E4)

Como os cartórios não conhecem esse passo a passo da ação de desapropriação, eles cometem muitos equívocos na hora de registrar. Na hora que o juiz manda, por exemplo, fazer apenas a averbação da ação de desapropriação, tem cartório que já transfere o domínio para o nome do INCRA, a propriedade do imóvel. Aí pode incorrer em erros. Ou em má interpretação de quem está lendo a certidão. Porque isso é apenas um simples gravame de uma ação de desapropriação... O INCRA não é dono, não tem nem a posse da área nesse momento, mas o cartório vai e, por equívoco, coloca o INCRA como proprietário. Isso é muito comum acontecer. (E6)

Em ambos os relatos, nota-se que os cartórios são passíveis de erros os quais podem interferir nos processos de titulação do INCRA/SR(03), especificamente de emissão de TD. Isso porque um registro de transferência de domínio indevido pode ocasionar erros dentro da Superintendência, como a emissão de TDs para beneficiários que ainda não possuem esse direito. Além disso, quando o erro é percebido, para ser consertado, gera retrabalho e ineficiência ao processo como um todo.

Outra questão destacada pelos respondentes é que plantas e peças técnicas devem ser registradas nos cartórios de imóveis competentes. Além disso, após o parcelamento, a

matrícula do imóvel registrada no cartório também deve ser desmembrada em lotes. Porém, essas atividades cartorárias são gratuitas para a União, de acordo com a legislação. Por esse motivo, elas parecem ser executadas com mais lentidão pelos cartórios. E5 destaca essa visão: “Tem uma dificuldade que não é aparente, porque toda essa abertura de matrícula é gratuita. Por isso, os cartórios costumam fazer a contragosto, demorar... Preferem fazer os trabalhos que estão sendo pagos”. Por conseguinte, tornam os processos de emissão de TD mais lentos e ineficientes.

Diante do exposto nesta subseção, conclui-se que os processos estudados sofrem influência das ações dos cartórios de registro de imóveis e do Poder Judiciário, uma vez que a lentidão dessas ações causa atrasos nos processos como um todo.

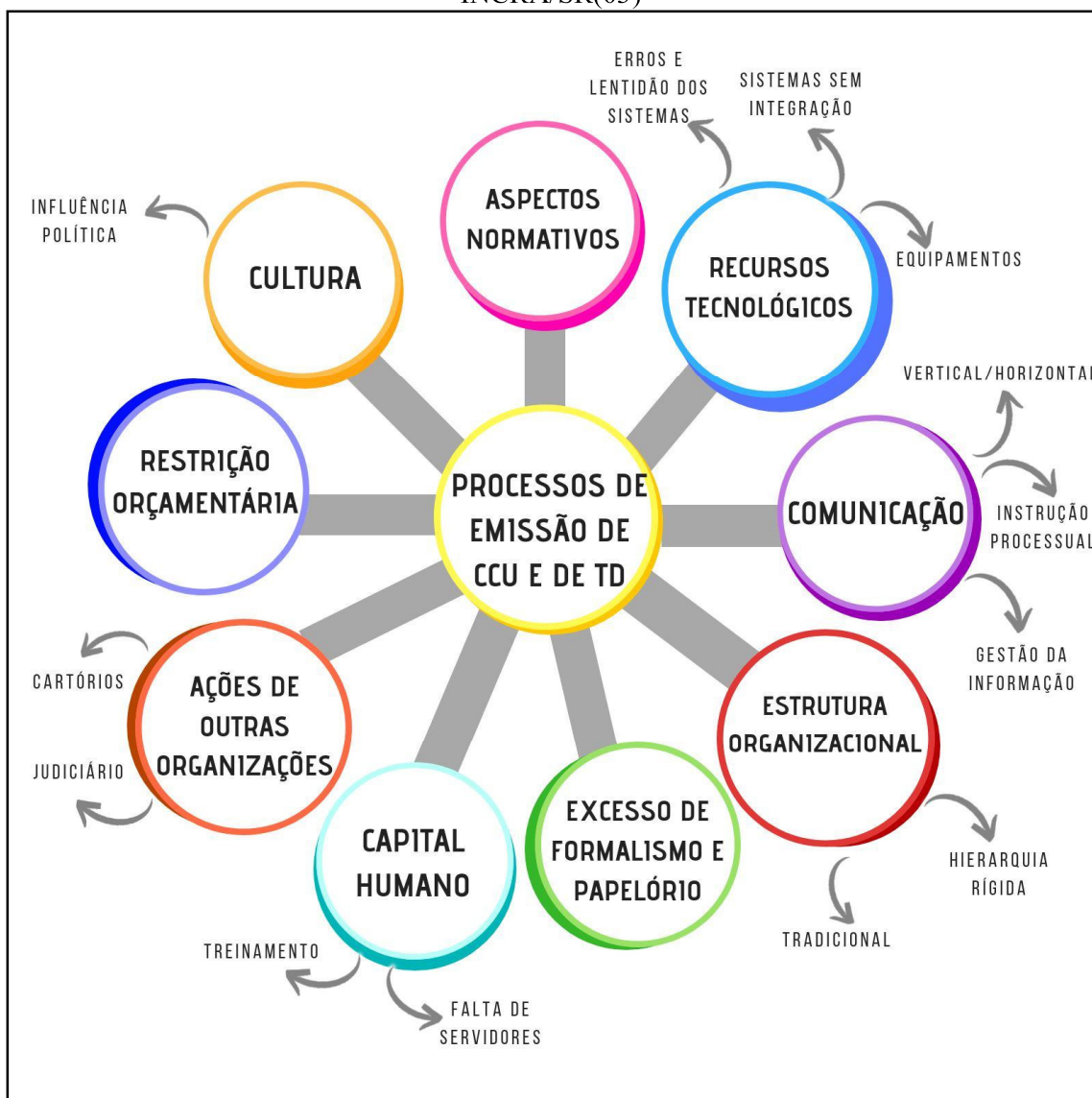
Depois de identificar e descrever os pontos críticos dos processos estudados, na seção seguinte esses pontos serão analisados e discutidos com base na teoria apresentada na revisão de literatura.

4.3.10 Análise dos pontos críticos identificados

Para facilitar a compreensão do leitor, optou-se por analisar separadamente nesta seção os pontos críticos identificados nos processos estudados, de modo a confrontar esses achados com a literatura acerca do tema. Diante do exposto, elaborou-se a Figura 19 no intuito de resumir os resultados encontrados referente aos pontos críticos existentes nos processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03).

Como pode ser observado na Figura 19, diferentes pontos podem interferir na execução dos processos estudados. Ao analisá-los, foi possível perceber que alguns podem ser aperfeiçoados pelo INCRA/SR(03), como a comunicação interna e deficiência de integração entre os setores. Por outro lado, a maioria deles independe da gestão da organização estudada, impossibilitando assim a administração dessas dificuldades pelo INCRA/SR(03).

Figura 19 – Pontos críticos identificados nos processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03)



Fonte: Elaboração própria (2019).

O primeiro deles corresponde à cultura organizacional, uma vez que foi identificado que a agenda de titulação não fazia parte da cultura do INCRA, mais especificamente do INCRA/SR(03). Ou seja, durante anos, as atividades relacionadas aos processos de titulação não eram realizadas na organização, as quais só foram retomadas a partir de 2016 em virtude da influência política. A partir de alterações no cenário político nacional, houve interferências na política pública de titulação, o que ocasionou a definição de metas mais robustas e cobrança por melhores resultados organizacionais nessa área.

Foi possível identificar, portanto, que os resultados encontrados neste estudo ratificaram a visão encontrada na literatura acerca da influência política nas organizações

públicas. Em estudos acerca da implantação de BPM no setor público, como por exemplo o de Silva (2014), observou-se a forte influência das mudanças políticas com alterações no curso dos processos. Os achados de Santos (2012) corroboram essa ideia, uma vez que identificou como um dos fatores crítico de sucesso para implantação de BPM, em organizações públicas, o impacto da mudança de Governo por causa das eleições. No caso do INCRA/SR(03), no lugar de ser um fator de sucesso, a influência política foi determinante para a construção da cultura organizacional em que os servidores não compartilhavam do hábito de executar atividades que fazem parte do fluxo dos processos de emissão de CCU e de TD. Desse modo, essa influência política, consequência de uma mudança de Governo, pode representar uma dificuldade em melhorar a gestão desses processos. Estes resultados refletem a falta de uma política institucionalizada de valorização da agenda de titulação, de forma a não depender esforços apenas dos interesses governamentais.

A respeito dos aspectos normativos, pode-se dizer que apesar de ter ocorrido algumas alterações legislativas nos últimos anos, não houve emissão de uma norma paralegal pela instituição para se adequar à nova legislação. Isso significa que uma instrução normativa desatualizada em relação à realidade da autarquia e omissa com relação a alguns aspectos pode trazer ineficiência à realização dos processos, por causar insegurança nos atores envolvidos ou até impedido a execução de algumas atividades de forma eficiente. No caso estudado, a publicação dessa nova instrução normativa depende da gestão do INCRA/SEDE. Estudos em organizações públicas, como o de Santos (2012), identificaram que leis, normas e regulamentações internas podem se tornar uma barreira para implantação de BPM no setor público. E essas atualizações normativas levam muito tempo para ocorrerem. Muitas vezes, como foi o caso desse estudo, quando uma instrução normativa é publicada a instituição já está a bastante tempo aguardando a formalização dessa nova norma.

No que se refere a recursos tecnológicos, identificou-se que os sistemas de informação interferem nos processos estudados porque podem apresentar uma diversidade de problemas (desatualização, lentidão, entre outros). Entretanto, é importante frisar que alguns sistemas apresentam mais problemas do que outros. No caso deste estudo, as evidências apontaram que em especial o 'SIPRA' vem prejudicando a eficiência desses processos mais do que os outros sistemas. Além disso, a falta de integração entre os sistemas utilizados pelo INCRA prejudica o fluxo da informação e gera retrabalhos dentro do processo, por conseguinte provoca ineficiência. Em relação à importância da integração dos sistemas, Ximenes (2018) destacou, em seu artigo, que manter sistemas integrados favorece o fornecimento de informações e melhora o desempenho dos processos.

Essa conjuntura acerca dos sistemas de informação utilizados no INCRA/SR(03), vai de encontro ao trazido por Rosemann e Brocke (2010), de que, nas organizações, é importante que os sistemas sejam pensados, estruturados e organizados para beneficiar a execução dos processos. No caso estudado, os sistemas utilizados na execução dos processos não favorecem a sua eficiência, porque apresentam episódios de erros e lentidão, além de, por vezes, não atender a demanda de informação que os gestores e demais atores envolvidos necessitam. Já Schlosser *et al* (2014), ao analisarem a forma em que ocorrem alguns processos em uma instituição pública visando sua simplificação e melhoria, perceberam que algumas atividades poderiam ser aperfeiçoadas se houvesse a adequação do sistema utilizado. Por sua vez, no estudo de Santos (2012), acerca dos fatores críticos de sucesso para implantação de BPM no setor público, notou-se uma deficiência referente à baixa experiência dos atores em ferramentas de tecnologia, diferentemente desta pesquisa, onde se verificou falhas e erros do próprio sistema utilizado que atrasam a execução das atividades. O que demonstra que o INCRA/SEDE precisa criar meios para integrar os sistemas utilizados pelo órgão, de forma favorecer a execução das atividades e gerar mais eficiência processual.

Outro ponto identificado nesta pesquisa foi a falta de alguns equipamentos que poderiam auxiliar a execução dos processos. Estudos voltados para a inovação no setor público, como o de Castro *et al.* (2017), trazem à tona a dificuldade dessas empresas inovarem por falta de uma infraestrutura adequada. Os autores defendem que a falta de recursos materiais e tecnológicos podem retardar a inovação nessas empresas. No caso dos processos estudados, identificou-se que a falta desses equipamentos (impressoras, *scanners*, receptor de GPS) terminam prejudicando o desenvolvimento dos processos. Desse modo, torna-se importante que o INCRA/SEDE quando determine novas metas para serem atingidas pelas Superintendências, como as que foram determinadas para o exercício de 2018 no INCRA/SR(03) (4.000 (quatro mil) CCU e 500 (quinhentos) TD) se preocupem em suprir esse órgão das ferramentas necessárias para sua execução.

Quanto ao excesso de formalismo e papelório, nesta pesquisa foram notados atrasos e ineficiência nos processos relativos à reemissão, assinatura e entrega dos CCUs, além da questão da impressão do TD ser exclusivamente realizada no INCRA/SEDE. No estudo de Mückenberger *et al.* (2013), que procurou avaliar e propor a aplicabilidade do BPM na internacionalização de uma organização pública brasileira foi sugerido como proposta de melhoria reduzir o gasto de tempo e, conseqüentemente, custos, em função de exigências exclusivamente burocráticas. Essa proposição seria interessante também para o caso estudado e para a melhoria dos processos do INCRA/SR(03). Isso porque a revisão e reorganização de

atividades, avaliando o seu valor para o resultado final do processo e excluindo aquelas apenas burocráticas, é importante para melhorar a eficiência dos processos. No entanto, as atividades percebidas neste estudo como possíveis de supressão ou modificação foram determinadas pelas normas que regem os processos estudados. Sendo assim, torna-se difícil o INCRA/SR(03) aperfeiçoar os processos neste sentido; precisando, portanto, uma gerência do INCRA/SEDE ou do Poder Legislativo.

A respeito da restrição orçamentária, percebeu-se que ela prejudica os processos emissão de CCU e de TD ao dificultar o deslocamento de servidores para executar atividades de campo, a contratação de empresa especializada em serviços de georreferenciamento e dificulta a realização de treinamentos. O prejuízo causado pela escassez de recursos financeiros nas organizações não é algo recente. Vários estudos (AZEVEDO, 1995; WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006; BIN; CASTOR, 2007; CRUZ; BACHOTOLD; SILVA, 2017) tem demonstrado as dificuldades dessas empresas em realizar suas atividades de forma eficiente. No caso do INCRA/SR(3) fica evidente, pelos dados encontrados, como a restrição orçamentária é um fator limitante para o desenvolvimento dos processos de CCU e TD. Dessa forma, cabe aos Poderes Executivo e Legislativo, durante a definição e aprovação do orçamento anual, determinar o montante de recursos disponíveis para o INCRA; e cabe ao INCRA/SEDE realizar essa distribuição junto às Superintendências.

Quanto à estrutura organizacional, percebeu-se a existência de uma estrutura tradicional e da predominância de uma hierarquia rígida. Ambos os achados são característicos das organizações públicas (ROSSETO, 1999; CARBONE, 2000; PIRES; MACÊDO, 2006; BIAZZI, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2014). Contudo, cabe destacar que essa estrutura tradicional, apresentada de uma forma divisional, característica das organizações burocráticas (MINTZBERG, 2003; WOOD JR; CALDAS, 2007), tem se mostrado prejudicial ao desenvolvimento dos processos estudados, pois não tem favorecido a integração entre os setores e divisões. Em consequência disso, os atores tendem a executar suas atividades de forma mais isolada, fato que não colabora com o desempenho do fluxo processual.

Outros estudos na área de processos, como por exemplo o de Souza (2014), que também estudou um processo interdepartamental complexo, destacam a importância de uma estrutura organizacional que favoreça a visão sistêmica onde os envolvidos conheçam cada parte do processo, para que o todo tenha significado. O estudo de Silva *et al.* (2014) acerca da interação entre a cultura organizacional e o gerenciamento dos processos de negócio também reforça essa ideia. Ao estudarem uma empresa pública, os autores identificaram que a

estrutura da organização contribuiu para o aumento do individualismo de cada departamento. No caso estudado, caberia à gestão do INCRA/SR(03) minimizar os efeitos da estrutura organizacional tradicional procurando promover formas de integrar mais os setores envolvidos nos processos.

No que tange à rigidez hierárquica, ela foi notada especialmente na relação do INCRA/SR(03) com o INCRA/SEDE quanto à gestão do SIPRA e à resolução de problemas. Essa relação pode também estar causando um engessamento no qual a SR fica aguardando posicionamentos e tomadas de decisão da SEDE para dar continuidade a trabalhos e atividades, o que gera lentidão e atrasos nos processos. Ao investigar as principais dificuldades para implantar uma gestão por processos em uma organização pública, Ximenes (2018) percebeu um engessamento da estrutura hierárquica da organização pública estudada e, como efeito, o isolamento desses setores. No caso estudado, essa rigidez hierárquica provoca um retardamento do fluxo dos processos, tornando-os mais ineficientes. Cabe, portanto, ao INCRA/SEDE minimizar os efeitos dessa rigidez procurando descentralizar algumas atividade e decisões para as superintendências.

No que concerne à comunicação, identificou-se deficiência em quatro aspectos, os quais foram considerados pontos críticos dos processos estudados: gestão da informação, comunicação vertical, comunicação horizontal e instrução formal dos processos administrativos. Quanto à gestão da informação, percebeu-se a falta de manuais, fluxogramas, ferramentas que orientam e padronizam os processos. Essa percepção pôde ser comprovada a partir de outras pesquisas também na área de processos. O estudo de Ximenes (2018), por exemplo, ressaltou o quanto a falta de padronização nas ações prejudicam os processos e geram, conseqüentemente, retrabalhos desnecessários. Já Dantas, Queiroz e Queiroz (2010), por sua vez, procuraram descrever e avaliar a gestão de processos em uma organização pública e encontraram como uma das dificuldades, apesar de os servidores conhecerem suas atividades, a indisponibilidade de fluxogramas, procedimentos operacionais e ferramentas formais orientativas e balizadoras.

No que se refere aos problemas de comunicação vertical e horizontal do INCRA/SR(03), os resultados encontrados são semelhantes aos obtidos no estudo de Dantas, Queiroz e Queiroz (2010). Os autores identificaram a não integração entre as áreas envolvidas e uma baixa frequência de comunicação dentro da organização pública pesquisada. Essa conjuntura é prejudicial ao desempenho dos servidores na execução de suas atividades e, no INCRA/SR(03), percebeu-se que influencia na eficiência dos processos estudados. Isso porque há uma deficiência na comunicação horizontal, entre os setores do INCRA/SR(03),

talvez relacionada à estrutura organizacional tradicional e divisionalizada. Além de haver também uma deficiência na comunicação vertical, no fluxo de informações entre o INCRA/SEDE e o INCRA/SR(03). Em estudos sobre gestão e mapeamento de processos, como no caso de Moreira e Costa (2017), identificou-se um prejuízo ao desenvolvimento dos processos e ao alcance dos objetivos organizacionais almejados em virtude da falta de comunicação entre os setores. Quanto à instrução processual deficiente percebida na instituição estudada, não difere muito do problema identificado por Dantas, Queiroz e Queiroz (2010), referente ao repasse de documentos de forma inadequada entre os setores que prejudica o fluxo da informação e o desempenho organizacional. Dessa forma, no caso investigado, cabe ao INCRA/SR(03) procurar aperfeiçoar a comunicação horizontal e cobrar uma melhor instrução processual dos servidores envolvidos. Já o INCRA/SEDE deve procurar melhorar a comunicação vertical com o INCRA/SR(03) e, possivelmente, demais Superintendências, além de aperfeiçoar a gestão da informação, de modo a adotar de forma sistemática a elaboração e divulgação de manuais, fluxogramas e outras ferramentas de comunicação.

Sobre o capital humano, na perspectiva dos processos estudados no INCRA/SR(03), foi percebida uma carência de servidores em alguns setores e uma falta de treinamento como fatores dificultantes. O capital humano é um ponto muito importante porque, segundo Rosemann e Brocke (2010), as pessoas aprimoram e aplicam continuamente suas habilidades e conhecimentos no gerenciamento e na execução dos processos. No estudo de Moreira e Costa (2017) também foi notada falta de pessoal em uma organização pública e, em virtude da equipe reduzida, faltava-lhes tempo para tentar melhorar a execução das atividades e, conseqüentemente, procurar aperfeiçoar os processos. No INCRA/SR(03), foi possível perceber que essa carência de servidores é um fator limitante no desenvolvimento das atividades do Serviço de Cartografia, sendo importante solucioná-lo ou com a realização de concurso público, ou remoção de servidores, ou delegação das atividades por meio de contratação de empresa prestadora de serviços de georreferenciamento. Para realização de concurso público, é necessária aprovação do Governo Federal; já para a remoção de servidores é preciso gestão do INCRA/SEDE. No caso da contratação de empresa, faz-se necessário disponibilidade orçamentária para a ação do INCRA/SR(03).

Quanto à deficiência de treinamento dos atores participantes dos processos, esse cenário pôde ser identificado em outros estudos recentes realizados em organizações públicas (SILVA *et al.*, 2017; LIMA; MEIRELLES; RAMOS, 2018). Enquanto Silva *et al.* (2017) estudaram unidades do poder judiciário estadual e perceberam necessidade de investimento na

formação do capital humano; Lima, Meirelles e Ramos (2018), por sua vez, estudaram uma organização pública da esfera municipal e também identificaram como dificuldade a falta de treinamento dos servidores. No INCRA/SR(03), ficou constatado que a falta de treinamento gera insegurança nos servidores envolvidos, lentidão e retrabalho na execução das atividades. Dessa forma, é importante que o INCRA/SEDE tenha mais empenho em fazer planejamento e investimento na capacitação desses indivíduos no intuito de aperfeiçoar a execução desses processos e melhorar os resultados organizacionais.

No que concerne às ações de outras organizações, identificou-se que os processos estudados dependem de ações de instituições externas para se desenvolverem: o Poder Judiciário e cartórios. De acordo com os resultados desse estudo o início das atividades que compõem os processos de CCU e TD precisa de um gatilho proveniente do Poder Judiciário, além de documentos e certidões advindos de cartórios, o que têm se tornado um dos grandes empecilhos para a execução dos processos de CCU e TD, em virtude da demora de emissão desses documentos. Ou seja, são ações que não são gerenciáveis pelo INCRA/SR(03) e que influenciam o desempenho dos processos dessa organização.

Por fim, após a apresentação dos resultados, além da análise dos pontos críticos identificados nos processos investigados, confrontando-os com estudos na área de processos e de administração pública como um todo, serão apresentadas a seguir as conclusões deste estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo propõe-se a apresentar as conclusões desta dissertação, cujo objetivo foi analisar como são realizados os processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03). Para facilitar a compreensão, o presente capítulo está composto por três seções: as conclusões do estudo, as implicações para gestão e as recomendações para estudos futuros.

5.1 CONCLUSÕES

Nesta seção, apresentamos as conclusões deste estudo, que buscam responder à pergunta de pesquisa: Como são realizados os processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso (CCU) e de Título de domínio (TD) executados pelo INCRA/SR(03)? Para responder a esta pergunta, foram definidos dois objetivos específicos: descrever como ocorrem os fluxos dos processos relacionados à emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03); e identificar os pontos críticos dos processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03).

A partir da análise dos resultados obtidos, chegou-se à conclusão de que existem diferenças na forma como esses processos são executados na prática com o que está previsto na IN nº30/2006, norma infralegal utilizada como base para a execução de atividades relacionadas à titulação no período da coleta de dados. Isso decorre da antiguidade da mencionada norma, que não está de acordo com a realidade atual da organização, em termos de estrutura organizacional e recursos tecnológicos disponíveis. À época da publicação dessa norma, por exemplo, o regimento interno vigente previa outra forma de estrutura divisionalizada da organização, os nomes das divisões eram diferentes, com outros objetivos e funções. Quanto aos recursos tecnológicos disponíveis, desde 2017, o fluxo de informação formal no INCRA é realizado eletronicamente, por meio do SEI. Consequentemente, algumas atividades previstas IN nº30/2006 ou não existem mais, ou são executadas na prática de forma diferente.

Ademais, entende-se que os pontos identificados neste estudo como críticos para o desenvolvimento dos processos podem ser avaliados a depender da capacidade do INCRA/SR(03) de gerenciá-los. Desse modo, alguns pontos envolvem fatores os quais a organização investigada é capaz de aperfeiçoar e outros que estão além de seu âmbito de atuação (INCRA/SEDE ou Governo Federal ou outras instituições).

Sob um olhar macro, é possível perceber que têm ocorrido mudanças paulatinas na cultura organizacional do INCRA/SR(03) no que concerne às atividades de titulação. Isso

decorre da influência política exercida pelas demandas do Governo Federal, principalmente a partir de 2016, sobre esses processos executados pelo INCRA. Esse fato gerou um incentivo à agenda de titulação e, por conseguinte, uma maior cobrança dentro da instituição por melhores resultados organizacionais.

Contudo, é importante destacar que essa influência política deixa esses processos à mercê dos interesses do grupo político em evidência. Isso porque não existe um planejamento estratégico institucionalizado de longo prazo para garantir a manutenção do incentivo para essa agenda. Notou-se, por exemplo, que existe a necessidade de maiores investimentos no intuito de realizar: promoção de concurso público, contratação de empresa prestadora de serviço, aquisição de equipamentos, realização de viagens, que são impedidas ou dificultadas em virtude da restrição orçamentária.

Outrossim, o processo de emissão de TD, especificamente, é complexo, envolve muitos setores e é composto por muitas atividades. Esses setores receberam poucos investimentos da gestão da autarquia no que se refere a planejamento, capacitação e estímulo à visão holística desses processos no sentido de melhorar a sua execução e torná-los mais eficientes. O que tem ocorrido é a elevação da cobrança por resultados com metas mais robustas a serem atingidas, mas demorando a oferecer melhores condições para os servidores atingi-las.

Por exemplo, no que tange aos recursos tecnológicos, entende-se que é necessária uma movimentação institucional para adequar os sistemas, melhorar o seu funcionamento e integrá-los no sentido de promover uma melhor fluidez nas atividades. Em consequência, gerar menos retrabalho e favorecer a eficiência dos processos. Outro exemplo corresponde aos aspectos normativos. A instrução normativa na qual os servidores se baseavam na época da coleta de dados desta pesquisa datava de 2006 e encontrava-se defasada quanto à realidade estrutural, de pessoal e técnica da organização. Apenas no fim de 2018, após o período de coleta de dados desta pesquisa, foi publicada uma nova instrução normativa (IN nº97/2018) pelo INCRA com o objetivo de normatizar os procedimentos administrativos para a titulação.

Da alçada do INCRA/SEDE, conclui-se que os pontos críticos que poderiam ser melhorados são: a estrutura organizacional, o excesso de formalismo e papelório, a comunicação vertical, a deficiência na gestão da informação, a integração e a melhoria dos sistemas e o treinamento dos servidores.

No que se refere à estrutura organizacional, cabe à gestão do INCRA/SEDE promover mudanças no sentido de diminuir a rigidez hierárquica, em especial quanto às questões e decisões que envolvem atividades do SIPRA. Outro ponto é a supressão ou ajuste de

atividades que apenas prolongam o processo e não agregam valor ao produto final, como por exemplo, excesso de assinaturas e formalismo na entrega de documentos. Também é essencial que o INCRA//SEDE aperfeiçoe a comunicação vertical com o INCRA/SR(03) e melhore a gestão da informação, por meio da criação e divulgação sistemática de manuais de procedimentos, fluxogramas e outros instrumentos que promovam mais clareza na comunicação. Além disso, é importante que haja a integração entre os sistemas utilizados administrados pelo INCRA e a melhoria deles, em especial o SIPRA, com a minimização de episódios de erros e lentidão. Também é importante que haja a promoção de cursos de capacitação para os atores envolvidos, especialmente agora, após a publicação da nova instrução normativa, no intuito de fazer com que os processos tenham um melhor desenvolvimento e gerem resultados mais satisfatórios.

O que pode ser efetivamente melhorado a nível da gestão do INCRA/SR(03) são dois pontos. O primeiro é a questão da integração entre os setores, no intuito de promover uma visão sistêmica para os atores envolvidos e melhorar o desempenho das atividades em virtude do foco no objetivo final. O segundo são os problemas de comunicação horizontal identificados entre os setores do INCRA/SR(03). Contudo, é importante destacar que é possível perceber uma relação dessas deficiências de comunicação interna também como desdobramentos das características da estrutura e da cultura organizacional. Isso porque a forma como a organização está estruturada e a falta de integração entre os setores reflete nos problemas de comunicação apresentados internamente.

Por fim, pode-se concluir que para os processos de emissão de CCU e de TD serem realizados com eficiência é preciso que haja um empenho macro, a nível de Governo Federal, no sentido de enxergar a reforma agrária como uma política pública ampla, com começo, meio e fim; onde o fim corresponde à agenda de titulação. E, com isso, promover um planejamento de curto, médio e longo prazo, a partir do qual possa permitir a contratação de servidores especializados, a capacitação deles, o aprimoramento dos recursos tecnológicos disponíveis, a disponibilidade de equipamentos e infraestrutura, dentre outros pontos críticos aqui apresentados que podem ser sanados.

Esta seção apresentou as conclusões da presente pesquisa, cujos resultados contribuem para o desenvolvimento de estudos nas áreas de gestão por processos e de gestão pública, relacionando ambas as áreas do conhecimento. A próxima seção abordará as implicações deste estudo para a gestão.

5.2 IMPLICAÇÕES PARA GESTÃO

Após a apresentação das conclusões desta pesquisa, esta seção visa a indicar as implicações práticas deste estudo para a gestão. Conforme já exposto no primeiro capítulo, os principais grupos interessados nos resultados desta pesquisa são os gestores do INCRA/SR(03), os servidores que atuam na área e demais gestores de outras organizações públicas.

Para esses gestores, o mapeamento desses processos realizado neste estudo é importante para a proposição de melhorias e para torná-los mais eficientes (RAMOS; BITENCOURT, 2016), visando a obtenção de melhores resultados organizacionais. Esse mapeamento, desde que seja utilizado como objeto de análise e aprimoramento pela gestão, pode vir a promover a remoção de retrabalhos e otimizar a utilização de recursos (ZAIDEN, 2013). Além disso, reuniu-se informações acerca das dificuldades enfrentadas pelos atores na execução de suas atividades que podem conduzir a evidências que favoreçam mudanças e melhorias nos processos estudados.

Quanto aos servidores envolvidos, este estudo pode vir a promover a disseminação do conhecimento intraorganizacional sobre o tema e favorecer a discussão sobre os fatores que podem vir a ser aperfeiçoados a nível de indivíduo, como por exemplo a questão da comunicação interna. Ainda no que concerne aos servidores, salienta-se a importância da promoção de capacitação e ações que promovam uma cultura interna para troca de conhecimento, informações e experiências, no intuito de contribuir para uma melhor eficiência e melhores resultados sob a ótica da organização e do cidadão-cliente, o beneficiário da reforma agrária.

É importante destacar que a organização não utiliza fluxogramas como ferramenta de auxílio à gestão e de orientação dos processos. Dessa forma, espera-se que os fluxogramas gerados a partir dos dados obtidos nesta pesquisa possam ser avaliados, aprimorados e utilizados pelos gestores e demais atores envolvidos nos processos. Isso porque é uma ferramenta com capacidade de registrar o processo de maneira compacta e proporciona fácil visualização e entendimento (BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2006; ARAÚJO, 2017), consequentemente pode vir a ser um instrumento de auxílio na gestão e no desenvolvimento das atividades.

Já para os gestores de outras organizações públicas, este estudo pode vir a promover uma análise comparativa das dificuldades encontradas na condução dos processos estudados.

Por conseguinte, pode auxiliá-los a proporcionar uma melhor eficiência na execução das suas atividades e gerar melhores resultados organizacionais.

Apresentadas as implicações para a gestão, serão expostas a seguir as recomendações para estudos futuros.

5.3 RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Esta seção destina-se à recomendação de pesquisas futuras que possam contribuir com a teoria referente à gestão por processos e organizações públicas. A partir desse pressuposto, sugere-se que estudos futuros:

- a) Investiguem a execução, o desenvolvimento e as dificuldades existentes nos processos de titulação em outras Superintendências Regionais do INCRA. Dessa maneira, será possível comparar a forma de realização dessas atividades e as dificuldades encontradas nessas organizações.
- b) Analisem os processos de titulação do INCRA sob a égide da nova IN nº97/2018, no sentido de comparar a sua eficácia quanto à solução dos problemas e dificuldades identificados neste estudo.
- c) Investiguem a execução, o desenvolvimento e as dificuldades existentes em outros processos em organizações públicas.
- d) Realizem o mapeamento de outros processos, tanto no INCRA como em outras instituições públicas, com o objetivo de conhecê-los, aperfeiçoá-los e melhorar os resultados institucionais.
- e) Investiguem se outras organizações públicas incentivam os servidores a adotarem uma visão sistêmica, no sentido de enxergar suas atividades sob uma perspectiva macro de execução visando alcançar um objetivo institucional.
- f) Investiguem a influência da cultura organizacional nas dificuldades existentes na execução de processos em organizações públicas.

Este capítulo buscou apresentar as conclusões, implicações para a gestão e sugestão de estudos futuros. É importante ressaltar que esta pesquisa obteve os resultados apresentados a partir do contexto da instituição pública analisada: o INCRA/SR(03). Dessa forma, não houve a pretensão de esgotar a temática pesquisada com o presente estudo, mas apenas descrever como os processos estudados se desenvolvem na organização estudada e analisar as dificuldades encontradas.

REFERÊNCIAS

ABPMP BRAZIL. Associação dos Profissionais de Gerenciamento de Processos de Negócio. **BPM CBOK V 3.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento**. ABPMP, 2013.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Superintendência de Gestão Técnica da Informação da ANEEL. **Manual de Gestão por Processos Organizacionais da ANEEL**, Brasília: ANEEL, 2015. 50 p. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/documents/656877/15266081/Manual+de+gest%C3%A3o+por+processos+-+vers%C3%A3o+final+2015/bebdaa53-c843-84e5-52bf-03237dfe648b>. Acesso em: 01 set. 2018.

ARAÚJO, H. L. **Mapeamento e Melhorias dos processos da coordenação do curso de graduação em administração da UFRN**. 2017. 104f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

AZEVEDO, C. S. Gestão hospitalar: a visão dos diretores de hospitais públicos do município do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n.3, p. 33-58. jul./set. 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8182/6987>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BALDAM, R.; VALLE, R.; ROZENFELD, H. **Gerenciamento de processo de negócios - BPM: uma referência para implantação prática**. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BANDARA, W.; GABLE, G. G.; ROSEMAN, M. Factors and measures of business process modeling: model building through a multiple case study. **European Journal Of Information Systems**, [s.l.], v. 14, n. 4, p.347-360, dez. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000546>. Acesso em: 21 ago. 2018.

BANDEIRA-DE-MELLO, R.; CUNHA, C. J. C. A. Operacionalizando o método da grounded theory nas pesquisas em estratégia: técnicas e procedimentos de análise com apoio do software Atlas/Ti. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIAS, 1., 2003, Curitiba. **Anais[...]**. Curitiba: ANPAD, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARTHES, R. **Elementos da Semiologia**. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BAUER, M. W.; ARTS, B. A Construção do *Corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BECKER, J.; FISCHER, R.; JANIESCH, C. Optimizing U.S. Health Care Processes - A Case Study in Business Process Management. **AMCIS 2007 Proceedings**. Keystone, ago. 2007. Disponível em: <http://aisel.aisnet.org/amcis2007/504>. Acesso em: 01 jul. 2018.

BERTALANFFY, L. **Teoria geral dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1975.

BLAZZI JÚNIOR, F. O Trabalho e as Organizações na perspectiva sócio-técnica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 1, n. 34, p. 30-37, jan./fev. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n1/a05v34n1.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2018.

BLAZZI, M. R.; MUSCAT, A. R. N.; BLAZZI, J. L. Indicadores de Desempenho associados a Mapeamento de Processos: Estudo de Caso em Instituição Pública Brasileira. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - ENEGEP, 26., 2006, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Abepro, 2006. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_TR470326_7741.pdf. Acesso em: 01 jun. 2018.

BLAZZI, M. R. **Instituições públicas de ensino superior: estudos de casos de aperfeiçoamento de processos administrativos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BLAZZI, M. R.; MUSCAT, A. R. N. Modelo de Aperfeiçoamento de Processos Administrativos para Instituições Públicas de Ensino Superior Brasileira. In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/enanpad2007_painel_nacional.html. Acesso em: 24 jul. 2018.

BIN, D.; CASTOR, B. V. J. Racionalidade e Política no Processo Decisório: Estudo sobre Orçamento em uma Organização Estatal. **Revista de Administração Contemporânea**, [s. l.] v. 11, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n3/a03v11n3.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BORGES, L. M.; WALTER, F.; SANTOS, L. C. Análise e Redesenho de Processos no Setor Público: Identificação de Melhorias em um processo de compra. **HOLOS**, [s. l.], v. 1, p. 231-252, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 8629, 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. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 20 de abr. de 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm. Acesso em: 01 abr. 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/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_processos_d_e_governo_0.pdf. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Medida Provisória nº 759**: Cartilha de Esclarecimentos-Regularização fundiária urbana e rural. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF. Acesso em: 01 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018**. Regulamenta a Lei nº8629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº13.001, 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. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm. Acesso em: 24 set. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAPOTE, G. **Guia para Formação de Analistas de Processos – BPM**. 1. ed. Rio de Janeiro: Gart Capote, 2011.

CARBONE, P. P. **Cultura organizacional do setor público brasileiro**: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273>. Acesso em: 22 ago. 2018.

CARVALHO, D. **Orçamento e Contabilidade Pública: teoria e prática**. 5.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CASTRO, C. M. S.; ISIDORO-FILHO, A.; MENELAU, S.; FERNANDES, A. S. A. Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, p. 128-143, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/63851/65787>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CERIBELI, H. B.; DE PÁDUA, S. I. D.; MERLO, E. M. BPM: um estudo de caso dos fatores críticos de sucesso. **Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**, Madrid, v. 7, ed. 2, p. 106-117, mai./ago. 2013. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/4566dfc00c66e63630da27161942c6ca/1?pq-origsite=gscholar&cbl=426364>. Acesso em: 17 set. 2018.

CHAVES, G. H. P. **Gestão por processos e Gespública**: abordagens para a gestão de um programa de pós-graduação stricto sensu na UFG. 2016. 114 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

COHEN, A. R.; FINK, S. L. **Comportamento Organizacional: Conceitos e Estudos de Casos**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

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: 03 jun. 2018.

CRUZ, T. **Sistemas, Organização e Métodos: estudo integrado orientado a processos de negócio sobre organizações e tecnologias da informação**. Introdução à gerência do conteúdo e do conhecimento. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CRUZ, T. **Manual para Gerenciamento de Processos de Negócio: Metodologia DOMP**. São Paulo: Atlas, 2015.

CRUZ, V. M. A. C.; BACHTOLD, C.; SILVA, F. F. A Gestão Orçamentária e Financeira de uma Escola Pública. **Criar Educação**, Criciúma, v.6, n.1, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/criaredu/article/view/1378>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CUNHA, A. U. N. **Mapeamento de Processos Organizacionais da Unb: caso Centro de Documentação da Unb – CEDOC**. 2012. 73f. Especialização (Pós-graduação em Gestão Universitária) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: http://www.bdm.unb.br/bitstream/10483/4191/1/2012_AlexUilamardoNascimentoCunha.pdf. Acesso em: 07 ago. 2018.

DAMIAM, I. P. M. A importância das tarefas e os fatores críticos de sucesso para o gerenciamento de processos de negócios. **Revista de Administração da UNIMEP**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 162-185, mai./ago. 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2737/273741070008/>. Acesso em: 17 set. 2018.

DANTAS, A. S.; QUEIROZ, F. C. B. P.; QUEIROZ, J. V. Gestão de Processos e avaliação de desempenho no setor público brasileiro: um estudo de caso em uma instituição de ensino superior pública. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMERICA DEL SUR, 5., 2010, Mar del Plata. **Anais [...]**. Mar del Plata: UFSC, 2010. p. 1-15. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96958/GEST%C3%83O%20DE%20PROCESSOS%20E%20AVALIA%C3%87%C3%83O%20DE%20DESEMPENHO%20NO%20SETOR%20P%C3%9ABLI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 abr. 2018.

DAVENPORT, T. **Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology**. Boston: Harvard Business School Press, 1993.

DE SORDI, J. O. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

EMERY, F. E. **Systems thinking: Selected readings**. 1. ed. Baltimore: Penguin Books, 1969.

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.

FARIAS FILHO, M. C.; MIRANDA, S. M. Práticas inovadoras e estilo de Liderança na Gestão Pública Municipal paraense. **PRETEXTO**. Belo Horizonte, v. 17, n. 4, p. 65-80, out./dez. 2016. Disponível em:
<http://fumeec.br/revistas/pretexto/article/view/3577/artigo%204%20-%204%202016.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2018.

FAYER, J. F. **Gestão de Processos na Administração Pública** – Um estudo sobre os limites e possibilidades na implantação e aperfeiçoamento. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

FIOCRUZ. **Processo de Porta de Entrada para atendimento ambulatorial no Cesteh/Ensp**, Rio de Janeiro, 03 out. 2017. Disponível em:
<http://www.cesteh.ensp.fiocruz.br/noticias/processo-de-porta-de-entrada-para-atendimento-ambulatorial-no-cestehensp>. Acesso em: 11 ago. 2018.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3.ed.Porto Alegre: Bookman/Artmed, 2009.

FOWLER, E. D.; MELLO, C. H. P.; COSTA NETO, P. L. O. Análise Exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições de ensino superior. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011. Disponível em:
https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Mello5/publication/289928704_Analise_exploratoria_da_utilizacao_do_programa_de_qualidade_GESPUBLICA_nas_instituicoes_federais_de_ensino_superior/links/56e2d60608ae539fbfc06855.pdf. Acesso em: 01 abr. 2018.

GARVIN, D. The processes of organization and management. **Sloan Management Review**, [s. l.], v. 39, n. 4, Summer 1998.

GASKELL, G.; BAUER, M. W. Para uma prestação de contas pública: além da amostra, da fidedignidade e da validade. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GIACOSA, E.; MAZZOLENI, A.; USAI, A. Business Process Management (BPM). **Business Process Management Journal**, [s.l.], v. 24, n. 5, p.1145-1162, 3 set. 2018. Disponível em:
<https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/BPMJ-07-2017-0211>. Acesso em: 11 set. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GISSONI, L. R. M. **Implantação de mapeamento de processos de trabalho no Setor de Transporte de uma instituição federal de ensino**. 2016. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2016.

GOIÁS. Secretaria do estado de gestão e planejamento. **Manual de modelagem de processos com Bizagi Modeler**, Goiânia: SEGPLAN, 2017. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2017-04/manual-de-modelagem-de-processos-usando-bizagi.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 40, n. 1, p. 6-9, mar. 2000.

GRAHAM, M.; LEBARON, M. **The horizontal revolution**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

HARRINGTON, J. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

HERZOG, J. P. People: The critical factor in managing change. **Journal of Systems Management**, Cleveland, v. 42, n. 3, p. 6-11, mar. 1991.

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. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jul. 2003.

INCRA. Instrução Normativa nº 30, de 24 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. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 mar. 2006.

INCRA. Nota Técnica nº 1/2016 – INCRA/DD. Dispõe sobre nova rotina de emissão e entrega de CCU para os beneficiários do PNRA. **Boletim de Serviço n. 52**, Brasília, DF, 26 dez. 2016.

INCRA. Portaria/INCRA/P/Nº565, de 27 de setembro de 2017. Estabelece a gestão dos processos administrativos aos usuários internos e externos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 set. 2017. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--portarias/portarias-de-2017/portaria_incra_565.2017.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

INCRA. Portaria nº 338, de 09 de março de 2018. Dispõe sobre o Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 mar. 2018. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27624197_PORTARIA_N%C2%B0_338_DE_9_DE_MARCO_DE_2018.aspx. Acesso em: 24 set. 2018.

INCRA. **Organograma das Superintendências Regionais**. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/organograma_sr.gif. Acesso em: 18 jan. 2019.

IPHAN. **Manual interativo de gestão por processos organizacionais**. Brasília: IPHAN, 2015. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual_processos.pdf. Acesso em: 23 abr. 2018.

KÜNG, P.; HAGEN, C. The fruits of Business Process Management: an experience report from a Swiss bank, **Business Process Management Journal**, [s. l.], v. 13, n. 4, p. 477-487, 2007. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/14637150710763522>. Acesso em: 01 jun. 2018.

JOHNSTON, R.; CLARK, G. **Administração de operações de serviços**. São Paulo: Atlas, 2002.

LATINI, F. H. **Identificação de Fatores Críticos Sucesso na adoção de BPM pós-implantação de ERP: estudo de casos múltiplos**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Católica de Minas Gerais e Fundação Dom Cabral, Belo Horizonte, 2015.

LEITE, Y. V. P. Teoria Adaptativa e Atlas. TI 7: uma Parceria para o Desenvolvimento de Framework de Empreendedorismo Internacional. *In*: EnANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

LIMA, A. A.; MEIRELLES, R. S.; RAMOS, F. S. Servidor público, seus conhecimentos e expectativas nas funções públicas desempenhadas e os desafios do Departamento de Recursos Humanos no Setor Público. **Revista Factus de Administração e Gestão**, [s. l.], v. 1, n.3, p.45-64, 2018. Disponível em: <http://publicacoes.factus.edu.br/index.php/administracao/article/view/203/203>. Acesso em: 13 fev. 2019.

LIMA, G. A. B. Mapa Conceitual como ferramenta para organização do conhecimento em sistema de hipertextos e seus aspectos cognitivos. **Revista Perspectivas em Ciências da Informação**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 134-145, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/355>. Acesso em: 01 abr 2018.

LONGARAY, A. A. *et al.* Proposta de Mapeamento de Processos usando a BPMN: Estudo de caso em uma indústria da construção naval brasileira. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v.10, Edição Especial 1, p. 249-275, abr. 2017. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/4576/pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINAZZO, F. *et al.* O Gerenciamento de Processos de Negócio Aplicado para Melhorar os Resultados Organizacionais – Um Estudo de Caso Prático. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS DE EMPRESAS, 24., 2014, Belém. **Anais [...]**. Belém: Anprotec, 2014. p. 1-12. Disponível em: <http://www.anprotec.org.br/Relata/ArtigosCompleto/ID%20106.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MCADAM, R.; DONAGHY, J. Business process re-engineering in the public sector. **Business Process Management Journal**, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 33-52, mar. 1999. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/doi/pdf/10.1108/14637159910249135>. Acesso em: 01 jun. 2018.

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

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research: a guide to design and implementation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009. 320p. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=tvFICrgcuSIC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 11 set. 2018.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes: Estruturas em Cinco Configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MIRANDA, L. C. M.; KEMPFER, M. Gestão dos Negócios Públicos e a resolução extrajudicial dos conflitos em face da Administração Pública Gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 103-123, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1300/1726>. Acesso em: 01 set. 2018.

MIZAEL, G. A. *et al.* Mapeamento de processos ferramenta de apoio gerencial em uma organização hospitalar universitária. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 14., 2014, Florianópolis. **Anais[...]**. Florianópolis: UFSC, 2014. p. 1-16.

MOREIRA, E. A. **Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso na Diretoria de Administração de Pessoal da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2016. 100f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

MOREIRA, E. A.; COSTA, M. T. P. Gestão e Mapeamento de Processos nas Instituições Públicas: um estudo de caso em uma Universidade Federal. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: EBAP, 2017. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/1018-1032-gestao-e-mapeamento-de-processos-nas-instituicoes-publicas.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

MPF. Ministério Público Federal. Secretaria Jurídica e de Documentação Escritório de Processos Organizacionais do MPF. **Manual de gestão por processos**, Brasília: MPF/PGR, 2013. 53 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/escritorio-de-processos/publicacoes/livros/manualdegestaoporprocessos.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

MÜCKENBERGER, E. *et al.* Gestão de processos aplicada à realização de convênios internacionais bilaterais em uma instituição de ensino superior pública brasileira. **Produção**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 637-651, jul./set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132013000300016. Acesso em: 17 fev. 2019.

OLIVEIRA, D. P. R. **Administração de Processos: Conceitos, Metodologia, Práticas**. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, J. M. **Gestão por Processos em Organizações Públicas: Análise dos Processos de Aposentadoria e Pensão Civil na UFSM**. 2015. 158 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

OLIVEIRA, J. M. Análise dos Processos de Aposentadoria e Pensão Civil de uma Instituição Federal de Ensino. **Revista Gestão & Conexões Management and Connections Journal Vitória**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 141-169, jan./jun. 2016.

ONGARO, E. Process management in the public sector. **International Journal Of Public Sector Management**, [s. l.], v. 17, n. 1, p.81-107, jan. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2017v10n4p47/35450>. Acesso em: 18 ago. 2018.

PAIM, R. *et al.* **Gestão de Processos: pensar, agir e aprender**. Porto Alegre: Bookman, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ztgziTvHaMIC&oi=fnd&pg=PA9&dq=%22gest%C3%A3o+de+processos%22+%22gest%C3%A3o+por+processos%22&ots=rkPyQC63MM&sig=c8-qJ8aGgvbfgfZuJItiNoG8ndc#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 18 ago. 2018.

PAIVA, M. B. M. *et al.* Barreiras e facilitadores na Gestão de Processos de trabalho em uma instituição de ensino superior. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 10, n. 4, p. 47-71, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2017v10n4p47/35450>. Acesso em: 18 ago. 2018.

PAIVA JÚNIOR, F. G.; SOUZA LEÃO, A. L. M.; MELLO, S. C. B. Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, [s. l.], v. 13, n. 31, p. 190-209, set./dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n31p190/20846>. Acesso em: 03 set. 2018.

PATTON, M. Q. **Qualitative Research & Evaluation Methods**. 3. ed. California: Sage Publications, 2002.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAVANI JUNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. **Mapeamento e gestão por processos – BPM**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2011.

PEREIRA, J. M. Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **RAP- Revista Brasileira de**

Administração Pública, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

PETTIGREW, A. M. A Cultura das Organizações é Administrável?. *In*: FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. **Cultura e Poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1996.

PINHO, A. F. de *et al.* Combinação entre as técnicas de fluxograma e mapa de processo no mapeamento de um processo produtivo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 27., 2007, Foz de Iguaçu. **Anais[...]**. Foz de Iguaçu: ABEPRO, 2007. p 1-11.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 40, n. 1, p.81-104, fev. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05>. Acesso em: 29 ago. 2018.

RAMOS, C. M.; BITENCOURT, B. M. Em busca da melhoria contínua: alto desempenho organizacional através de gestão de processos. **Revista Qualidade Emergente**, [s. l.], v. 7, n.1, p. 17- 33, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/qualidade/article/view/35865/33840>. Acesso em: 03 jun. 2018.

REZENDE, R. H. Burocrática Administrativa Versus Desenvolvimento Nacional. **Revista da AMDE**, [s. l.], v. 15, p. 48-67, set. 2016. Disponível em: <http://revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/view/293/pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIZETTI, D. M. *et al.* Padronização de Processos e Rotinas no Núcleo de Controle e Manutenção do Sistema de Pagamento. **Teoria e Prática em Administração**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 239-260, 2015.

RODRIGUES, G. O. **Aplicação da gestão de processos em uma universidade pública do estado de São Paulo**. 2015. 116 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Faculdade de Engenharia, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2015.

ROSA, C. D. T. **A Organização dos processos administrativos no âmbito de uma instituição federal de ensino superior - IFES**. 2013. 255f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

ROSEMAN, M.; BROCKE, J. V. The Six Core Elements of Business Process Management. *In*: BROCKE, J. V.; ROSEMAN, P. D. M. (Org.). **Handbook on Business Process Management: International Handbooks on Information Systems**. [s.l.]: Springer Berlin Heidelberg, 2010. p. 107–122. Disponível em: http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-00416-2_5. Acesso em: 21 ago. 2018.

ROSSETO, A. M. Estrutura organizacional pública como um entrave à adoção de inovações em tecnologia de informações. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 23., 1999, Foz de Iguaçu. **Anais[...]**: Foz de Iguaçu: ANPAD, 1999.p. 1-15. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ap-32.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

SALGADO, C. C. R. *et al.* Contribuições à melhoria de Processos Organizacionais: uma avaliação empírica sob a perspectiva do mapeamento de processos em uma unidade da Universidade Federal da Paraíba. **HOLOS**, [s.l.], v. 1, p. 151-168, mar. 2013. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1034/648>. Acesso em: 26 abr. 2018.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 6.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SANTOS, N. M.; SILVEIRA, R. I. M.; SANTOS, F. M. T. Evolução da teoria organizacional: as perspectivas da teoria sistêmica e da gestão por processos. **Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, ano 8, n. 10, p. 141-164, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://seer2.fapa.com.br/index.php/arquivo>. Acesso em: 26 abr. 2018.

SANTOS, H. R. M. **Fatores críticos de Sucesso das Iniciativas de BPM no setor público**. 2012. 134f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10877/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_H%C3%ADgor%20Monteiro.pdf. Acesso em: 11 ago. 2018.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, [s.l.], v. 6, n. 1, p.187-207, abr. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552002000100011. Acesso em: 01 set. 2018

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SCHLOSSER, A. L. C. *et al.* Mapeamento e Gestão de Processos aplicados em uma Pró-reitoria pertencente a uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira. **Revista Gestão Pública Práticas e Desafios**, [s. l.], v. 4, n. 2, out. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1192/929>. Acesso em: 03 jun. 2018.

SCHLOSSER, A. L. C. *et al.* Mapeamento e Gestão de Processos Aplicados em uma Pró-reitoria pertencente a uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 11., 2014, Resende. **Anais [...]**. Resende: SEGeT, 2014. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/34920382.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2018.

SCHLOSSER, A. L. C. *et al.* Mapeamento e Gestão de Processos aplicados em uma Secretaria pertencente a uma Pró-reitoria de uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 116-135, mai./ago. 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.unir.br/index.php/rara/article/view/1407/1658>. Acesso em: 03 jun. 2018.

SHEPHERD, G.; VALENCIA, S. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 120, n. 3, p.

103-129, set.-dez. 1996. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/397/404>. Acesso em: 26 ago. 2018.

SILVA, C. G. D. *et al.* A interação entre as adversidades da cultura organizacional e o gerenciamento de processos de negócio. **Periódico Científico Tecnologias em Projeção**, [s. l.], v.5, n.2, p. 6-25, dez. 2014. Disponível em:
<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao4/article/download/425/382>. Acesso em: 16 fev. 2019.

SILVA, J. G. **Gestão por processo em organizações públicas**: uma análise sobre obstrutores e facilitadores do mapeamento de processo em organizações públicas. 2014. 90f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, J. R. M. *et al.* A necessidade da formação de gestores no setor público: Análise das unidades do Poder Judiciário do Estado da Bahia no território de identidade da Bacia do Jacuípe. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, [s. l.], v. 11, n. 36, p. 189-199, 2017. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/783>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SILVA, L. F. A eficiência como princípio constitucional: uma análise de sua efetiva implementação através do Gespública. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 2016, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PROFIAP, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40500-1.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2018.

SMITH, R. **Business process management and the Balanced Scorecard**: using processes as strategic drivers. New Jersey: John Wiley & Sons, 2007.

SOUZA, L. M. A. Gestão por processos e a Satisfação do Cliente: um estudo de caso na Companhia de Saneamento de Pernambuco. **Revista Especialize On-line IPOG**, [s. l.], v.1, n. 7, 2014. Disponível em: <https://www.ipog.edu.br/download-arquivo-site.sp?arquivo=gestao-por-processos-e-a-satisfacao-do-cliente-um-estudo-de-caso-na-companhia-de-saneamento-de-pernambuco-1814197.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.

SOUZA, L. S. **Gerenciamento de processos**: proposta de melhoria de desempenho organizacional do IFB *campus* Samambaia. 2016. 200 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em:
http://www.gestaopublica.unb.br/images/Resumos2016/2016_LuidsonSaraivaSouza.pdf. Acesso em: 29 ago. 2018.

STAKE. R. E. Case studies. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000. p.435-454.

STF. Instrução Normativa nº 172, de 15 de maio de 2014. Dispõe sobre a aplicação permanente da gestão por processos organizacionais no âmbito do Supremo Tribunal Federal e dá outras providências. **Boletim de Serviço n. 6**, [s. l.], p. 15-16, 06 jun. 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/INSTRUCAONORMATIVA172-2014.PDF>. Acesso em: 11 set. 2018.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WEERAKKODY, V.; JANSSEN, M.; DWIVEDIC, Y. K. Transformational change and business process reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 28, n. 3, p. 320-328, jul. 2011. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11000323>. Acesso em: 14 jun. 2018.

WENDHAUSEN, A. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v.15, n.3, p. 131-144, set./dez. 2006. Disponível em: https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0104-12902006000300011&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 01 mar. 2019.

WILLCOCKS, L. P.; CURRIE, W.; JACKSON, S. In pursuit of the reengineering agenda in public administration. **Public Administration**, [s. l.], v. 75, p. 617-649, 1997.

WOOD JR, T.; CALDAS, M. P. **Comportamento Organizacional: uma perspectiva brasileira**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

XIMENES, A. F. As principais dificuldades para a implantação da gestão por processos em uma organização pública. **Revista Gestão em Foco**, [s. l.], n. 10, p. 170-187, 2018. Disponível em: http://unifia.edu.br/revista_eletronica/revistas/gestao_foco/artigos/ano2018/013_As_dificuldades_para_a_implanta%C3%A7%C3%A3o_da_gest%C3%A3o_de_processo_de_neg%C3%B3cio_em_uma_organiza%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 11 set. 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAIDEN, J. A. S. Escritório de Processos: otimizando a gestão pública do Estado de Goiás. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2013. p. 1-32. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br>. Acesso em: 01 jun. 2018.

ZAIRI, M. Business process management: a boundary less approach to modern competitiveness. **Business Process Management Journal**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 64 – 80, 1997. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/14637159710161585>. Acesso em: 10 jun. 2018.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

PERGUNTAS	CATEGORIAS	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA
Objetivo a) Descrever como ocorrem os fluxos dos processos relacionados à emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU e à emissão de Título Definitivo - TD.		
1) O(A) senhor(a) conhece os fluxos dos processos de emissão de CCU e de TD? Como eles iniciam? Pode descrevê-los?	Fluxo dos Processos	Harrington (1993); Gonçalves (2000); Oliveira (2013); Cruz (2015)
2) Descreva cada uma das atividades/tarefas executadas pelo(a) senhor(a) relacionadas à emissão de CCU e/ou de TD.	Atividades	
3) Quais os recursos/informações necessárias antes de executar a sua atividade? É proveniente de qual setor?	Recursos	
4) Quais os resultados/produtos da sua atividade?	Resultados	
5) Depois, qual é a próxima atividade? Qual setor realiza?	Fluxo dos processos	
6) Qual a sua percepção quanto ao fluxo desses processos? Eles são eficientes para o beneficiário da reforma agrária? Por quê?	Cliente Final	
Objetivo b) Identificar os pontos críticos e as dificuldades de aperfeiçoamento dos processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU e de emissão de Título Definitivo - TD.		
7) Quais as dificuldades percebidas nos fluxos dos processos de emissão de CCU e de emissão de TD? O(A) senhor(a) poderia exemplificar.	Pontos Críticos	Rosemann e Brocke (2010); Santos (2012); Silva (2014); Moreira e Costa (2017); Paiva <i>et al.</i> (2017); Ximenes (2018)
8) O(A) senhor(a) acha que o fluxo desses processos pode ser melhorado? Como? Na sua opinião, quais as principais dificuldades encontradas para melhorar esses processos?	Pontos Críticos	Rosemann e Brocke (2010); Santos (2012); Silva (2014); Moreira e Costa (2017); Paiva <i>et al.</i> (2017); Ximenes (2018)
9) Os processos de emissão de CCU e de emissão de TD são regidos por leis/normas? Quais? Na sua opinião alguma dessas leis/normas está desatualizada com relação à realidade dos processos e do INCRA? O(A) senhor(a) poderia explicar.	Legislação	Santos (2012); Paiva <i>et al.</i> (2017)
10) É utilizado algum sistema ou programa na atividades relacionadas a esses processos? Se sim, qual o programa? Sente alguma dificuldade em utilizá-lo? Se não, como é realizado, então? O(A) senhor(a) poderia explicar.	Recursos tecnológicos	Rosemann e Brocke (2010); Santos (2012); Ximenes (2018)

11) Como é a comunicação entre os setores e entre os servidores envolvidos nos processos de emissão de CCU e de TD? Existe alguma dificuldade para o(a) senhor(a) se comunicar (pedir alguma informação) com os outros setores envolvidos? O(A) senhor(a) poderia explicar quais são essas dificuldades?	Comunicação	Moreira e Costa (2017); Ximenes (2018)
12) A estrutura e a organização da Superintendência influenciam (interferem) na execução desses processos? O(A) senhor(a) pode exemplificar?	Estrutura da Organização	Ximenes (2018)
13) Na sua opinião, esses processos são lentos? Qual a parte mais lenta? Quais as causas desse processo se tornar lento? O(A) senhor(a) poderia dar exemplos?	Disfunções da Burocracia	Santos (2012); Silva (2014); Paiva <i>et al.</i> (2017); Ximenes (2018)
14) Houve alguma tentativa nos últimos anos de melhoria nesses processos? Foi proposto por quem? O que as pessoas envolvidas acharam? Elas se envolveram nessas mudanças? Por quê?	Resistência à mudança	Rosemann e Brocke (2010); Santos (2012); Silva (2014); Moreira e Costa (2017); Paiva <i>et al.</i> (2017); Ximenes (2018)
15) Na sua percepção, as questões políticas influenciam na eficiência desses processos? Como? O(A) senhor(a) poderia dar um exemplo.	Influência política	Santos (2012); Silva (2014); Paiva <i>et al.</i> (2017)
16) Os funcionários envolvidos na realização dos processos são suficientes? O(A) senhor(a) poderia dar um exemplo. ?	Falta de funcionários	Rosemann e Brocke (2010); Moreira e Costa (2017)

APÊNDICE B – Formulário de informações sobre os participantes da pesquisa

- a) Nome: _____ Data: ____ / ____ / ____
- b) Sexo: _____ Estado civil: _____ Idade: _____
- c) Formação: _____
- d) Tempo na instituição: _____
- e) Setor: _____
- f) Cargo atual: _____
- g) Tempo no cargo atual: _____
- h) Executa atividades relacionadas à emissão de: () CCU () TD () Ambos
- j) Telefone para contato: _____
- l) Gostaria de receber as conclusões desse estudo? () sim () não
- m) E-mail: _____

APÊNDICE C –Roteiro de Observação

Divisão/Setor: _____ Data: ____/____/____ Horário: _____ Duração: _____

Quais as atividades desenvolvidas? _____

Quanto tempo levou para desempenhá-las? _____

Quantas pessoas atuaram nas atividades? _____

Alguma atividade sofreu algum impedimento ou bloqueio? Por qual motivo? Os indivíduos envolvidos procuraram solucionar o problema? _____

A legislação foi consultada durante a execução das atividades? Qual? _____

Como é a comunicação entre os indivíduos? _____

Houve interação com outros setores, divisões, SRs ou INCRA/SEDE? Porquê? Como? _____

Houve falhas ou lentidão em sistemas e/ou equipamentos? Porquê? _____

APÊNDICE D – Protocolo de Seleção Documental

DOCUMENTO: _____

Tipo: () Lei () Decreto () Portaria () Nota Técnica () Sítio eletrônico () Outro: _____

Data de Publicação: ____/____/____

Vigente: () Sim () Não - Alguma norma o sobrepôs? Qual? _____

Meio: () Impresso () Eletrônico

Objetivo a) Descrever como ocorrem os fluxos dos processos relacionados à emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU e à emissão de Título Definitivo - TD.		
O documento cita ou descreve alguma atividade que compõe o fluxo processual de emissão de CCU e/ou de TD?	SIM	NÃO
Se sim, qual atividade?		
Objetivo b) Identificar os pontos críticos e as dificuldades de aperfeiçoamento dos processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU e de emissão de Título Definitivo - TD.		
O documento descreve alguma mudança ou tentativa de aperfeiçoamento no fluxo processual de emissão de CCU e/ou de TD?	SIM	NÃO
O documento associa algum desses títulos a alguma política pública?	SIM	NÃO
O documento orienta a forma de comunicação entre servidores e/ou setores participantes das atividades que compõem esses processos?	SIM	NÃO
O documento cita ou orienta acerca do uso de sistemas ou programas relativos à emissão de CCU e/ou TD?	SIM	NÃO