



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –
FACE
Curso de Gestão de Políticas Públicas

ADÔNES OLIVEIRA DO NASCIMENTO

**REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS RURAIS: os desafios
do processo no Distrito Federal**

Brasília – DF

2021

ADÔNES OLIVEIRA DO NASCIMENTO

**REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS RURAIS: os desafios
do processo no Distrito Federal**

Relatório de pesquisa a ser apresentado
como trabalho de conclusão da disciplina
de Residência em Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr. Luiz Fernando
Macedo Bessa.

Brasília – DF

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho por qualquer meio convencional ou eletrônico para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

NN244r Nascimento, Adônes Oliveira do
Regularização das terras públicas rurais: os desafios do
processo no Distrito Federal / Adônes Oliveira do
Nascimento; orientador Luiz Fernando Macedo Bessa. --
Brasília, 2021.
70 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2021.

1. Regularização. 2. Implementação. 3. Agricultura. 4.
Terras rurais. 5. Distrito Federal. I. Bessa, Luiz Fernando
Macedo, orient. II. Título.

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha família, às minhas irmãs, principalmente a minha mãe Benedita e ao meu pai Francisco que me ajudaram durante essa jornada me mostrando que o caminho da educação pode abrir portas para um futuro melhor.

Agradecimentos

Agradeço aos professores do departamento de gestão de políticas públicas que durante o percurso sempre mostraram curiosidade e convidaram-me, assim como eu todos os demais colegas de disciplina, para sermos questionadores em relação ao mundo de forma científica, mostrando diversas correntes e demonstrando o quanto uma política pública é essencial para a constituição de uma sociedade de forma mais justa e igualitária.

Agradecimento em especial para meu professor orientador de através de nossas conversas mostrou os caminhos que deveria seguir, em um momento e contexto difícil para a realização dos estudos. Também meus agradecimentos às professoras Sheila Cristina Tolentino Barbosa e Suylan de Almeida Midlej e Silva, que me ajudaram durante o desenvolvimento deste trabalho com suas percepções e sempre buscando uma forma de auxiliar.

Também agradeço aos servidores da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal que ajudaram e colaboraram com a pesquisa, especialmente a Jullyana e a Poliana na qual tive bons momentos quando era estagiário entre 2019 ao início de 2021 e deram forças para continuar com a pesquisa.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar como ocorre o processo de implementação da regularização das terras públicas rurais no âmbito do Distrito Federal, compreendendo a ação dos atores envolvidos no processo: sejam os agentes implementadores e outros órgãos envolvidos na regularização. A questão norteadora da pesquisa é entender o processo de regularização com o objetivo de identificar quais são as variáveis mais relevantes que impactam no andamento e prolongamento do processo. A metodologia teve como unidade de análise o grupo de burocratas envolvidos na execução da política pública. Os instrumentos utilizados para a coleta dos dados foram entrevistas semiestruturadas com servidores públicos investidos de cargos de chefia como gerentes e diretores, e pesquisa documental com os processos de regularização. A análise deu-se pela análise do discurso, interpretados a partir das entrevistas comparadas ao final da pesquisa. Uma das limitações da pesquisa foi a falta da realização de questionário com os produtores rurais, mas devido a dificuldades para implementar tal procedimento a pesquisa seguiu com as entrevistas com outros atores e a pesquisa documental. Os resultados apontaram que segundo os entrevistados uma das principais dificuldades são a insuficiência de servidores públicos para auxiliar nas análises dos processos. Algumas etapas costumam reter o andamento dos processos de regularização como a fase que envolve o Plano de Utilização. Uma das conclusões da pesquisa identificou que a relação e o tempo de resposta entre os burocratas e os interessados pode influenciar no andamento do processo de regularização, seja tornando mais ágil ou paralisando o processo por inércia.

Palavras-chave: Regularização, implementação, agricultura, terras rurais, Distrito Federal.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. Escolha do tema e contextualização	11
1.2. Pergunta de pesquisa	13
1.3. Objetivos	13
1.3.1. Objetivo geral	14
1.3.2. Objetivos específicos.....	14
1.4. Justificativa	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. As Políticas Públicas	16
2.1.1. O ciclo político-administrativo das políticas públicas.....	17
2.1.2. Implementação de política pública.....	19
2.1.3. Instrumentos de Ação Pública.....	22
2.2. Regularização fundiária.....	23
2.2.1. A regularização fundiária pela perspectiva jurídica	24
2.2.2. Regularização sob a perspectiva ambiental e o desenvolvimento sustentável	26
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	28
3.1. Unidade de análise	28
3.2. Instrumentos para coleta de dados	28
3.3. Amostra	29
3.4. Codificação dos dados.....	29
3.5. Análise dos dados.....	30
4. DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA	31
4.1. Entrevistas	33
4.2. Dados documentais	44
4.3. Análise dos resultados.....	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
5.1. Recomendações.....	52
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54
Apêndice A - Roteiros de entrevistas.....	61
Apêndice B – Codificação dos entrevistados	66
Apêndice C – Fases do processo de regularização	67
Anexos	69

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo político-administrativo das políticas públicas.....	16
Figura 2 - Organograma da Subsecretaria de Regularização Fundiária.....	31
Gráfico 1 – Processos de regularização gerados na Gerência de Regularização.....	44

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Análises dos processos de regularização.....	45
Quadro 2 – Síntese das entrevistas.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS

SEAGRI – Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal

SRF – Subsecretaria de Regularização Fundiária

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal

SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial

PU – Plano de Utilização da Unidade de Produção

DF – Distrito Federal

1. INTRODUÇÃO

A regularização fundiária rural como política que promove justiça social e garantia de segurança jurídica para os beneficiários proporciona a condição de busca por meios de financiamento para melhoria de moradia, sobre os direitos de propriedade e posse resguardados por escritura pública registrada em Cartório, possibilidade de assistência do Estado e a condição de moradia digna e de forma legalizada.

Para além desses benefícios gerados ao posseiro ou proprietário, também por parte da administração pública pode possibilitar a fiscalização quanto ao cumprimento das legislações ambientais pelo proprietário da terra, como existência de reserva legal e área de preservação permanente, conciliando a atividade agropecuária juntamente com a preservação ambiental.

1.1. Escolha do tema e contextualização

O caso de Brasília, no que se refere à regularização das terras públicas rurais é bastante particular em comparação aos outros estados da federação e até mesmo do cenário nacional, devido a característica local onde mais da metade do território que constitui o Distrito Federal se trata de área pública. As áreas do atual Distrito Federal se tornaram públicas durante a desapropriação no período da construção de Brasília.

Segundo Farias (2006, p. 57) em 1956, grande parte da área que abriga hoje o Distrito Federal já estava desapropriada e pronta para início da construção da nova capital. Neste mesmo ano foi sancionada a Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, pela Câmara dos Deputados que dispunha sobre a construção de Brasília, além da criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) que tinha como atribuição dar continuidade às desapropriações de terras. Posteriormente a NOVACAP foi sucedida pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) que adquiriu propriedade das fazendas já desapropriadas e deu continuidade às atividades imobiliárias bem como à aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens conforme disposto no art. 2º da Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972.

A permanência dos ex-proprietários nestas fazendas continuava até que a NOVACAP demandasse o uso das terras. Essa relação permaneceu através do arrendamento por parte da nova proprietária aos antigos donos (FARIAS, 2006, p. 142). Porém, ainda permaneciam determinadas fazendas nas quais não teriam avançado com o processo de desapropriação ou foram desapropriadas, porém, sem definição de limites por parte da expropriante ou do privado. A falta da conclusão do processo de desapropriação em determinadas áreas causou uma indefinição em determinadas regiões do Distrito Federal sobre sua situação fundiária, ou seja, se a área era pública ou particular.

Segundo Bertolini (2015, p. 19), “as áreas rurais foram idealizadas para abastecer os núcleos urbanos e realização do cinturão verde de proteção do Plano Piloto”. Entretanto, a ocupação se deu de forma desordenada e com falta de fiscalização. Entre os anos 1960 a 1970, houve ausência de políticas consistentes voltadas para a zona rural, favorecendo diversas ocupações de áreas públicas rurais sem consentimento da administração.

Dentro dessa situação ocorreu uma tentativa por parte da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, para a construção do cinturão verde de Brasília, por meio de contratos de arrendamento¹ que tinham validade de 15 anos. Estabeleceram-se inicialmente, quatorze núcleos rurais em 1.040 lotes, e dentre esses, os núcleos rurais Taquara e Ponte Alta que correspondiam a 21,6% dos lotes com dimensões variando entre 2 a 25 hectares cada loteamento (PÉBAYLE, 1971, p. 42 e 43). O estabelecimento desses núcleos rurais se deu de forma dirigida onde cada agrupamento de lotes era direcionado a determinadas atividades agrícolas como hortaliças, e a pecuária, entre outros.

Entre meados da década de 1980 e 2000 houve expansão da malha viária com a criação de estradas vicinais para escoamento da produção agrícola dentro dos núcleos rurais (BERTOLINI, 2015, p. 98). Durante esse período, de 1980 a 1999, a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, órgão da administração indireta, se firmou como a instituição responsável pela política de concessão de terras rurais do Distrito Federal

¹ Decreto nº 2.739, de 16 de outubro de 1974. Estabelece normas para uso, concessão, distribuição e arrendamento de terras na área rural do Distrito Federal.

condicionada às diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária. Porém, a Fundação Zoobotânica foi extinta em 27 de janeiro de 2000².

A regularização fundiária rural seguiu de 2000 a 2016 por diversas edições de decretos distritais que não garantiam segurança jurídica. Alguns destes normativos foram os Decretos nº 19.248/1998 e nº 22.436/2001, que passaram por Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)³. Durante o período, a regularização de áreas rurais no Distrito Federal seguiu por diversas indefinições normativas, até que foi sancionada a Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017⁴, regulamentada pelo Decreto nº 38.125, de 11 de abril de 2017, que institui a política de regularização vigente.

A atual política de regularização institui que sejam regularizadas terras públicas rurais que pertençam ao patrimônio do Distrito Federal ou da Terracap. É de atribuição da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI/DF) iniciar o processo de regularização até o momento da emissão do Certificado de Legítimo Ocupante (CLO) ao beneficiário.

1.2. Pergunta de pesquisa

Quais são os principais elementos que podem influenciar o andamento dos processos de regularização de terras públicas rurais do Distrito Federal tendo como instituição responsável pela implementação a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal?

1.3. Objetivos

² Decreto nº 20.976, de 27 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a extinção da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal.

³ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 20060020043114 DF.

⁴ Recém alterada pela Lei nº 6.740, de 3 de dezembro de 2020.

1.3.1. Objetivo geral

Analisar como ocorre o processo de regularização fundiária das terras públicas rurais do Distrito Federal.

1.3.2. Objetivos específicos

- Compreender a relação entre os requerentes da regularização e os agentes implementadores;
- Observar a interação entre setores intra e interorganizacionais relacionados com a política pública;
- Investigar quais normas jurídicas influenciam no processo de regularização;

1.4. Justificativa

O processo de regularização conduzido atualmente pela Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural decorre de um histórico de exaustivas propostas para solucionar o problema da ocupação irregular de terras públicas rurais do Distrito Federal, atualmente como a principal responsável pela condução da política de regularização.

A implementação da política de regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal tem como principais responsáveis pela execução a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (SEAGRI/DF) em conjunto com a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap como institui a Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017.

Durante o trâmite do processo a relação entre diversos órgãos do Governo de Distrito Federal se torna importante para a observância da função social e ambiental,

principalmente em casos de áreas urbanas com características rurais na qual se pode aderir ao Contrato específico - conforme art. 281, §1, do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 – o qual estabelece que o processo deverá passar pelo crivo de órgãos como Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (atual SEAGRI), SEDHAB (atual SEDUH), Secretaria de Estado da Fazenda, EMATER/DF, TERRACAP, IBRAM e entre outros órgãos.

Numa publicação em 2015, segundo a SEAGRI/DF, de 2010 a 2015 foram autuados cerca de 4.538 processos de regularização. Desse total, cerca de 1.190 estavam paralisados, 264 foram indeferidos e 1.139 estavam em andamento. O ano com maior volume de processos iniciados foi em 2011, com 1.461 processos.

Em 2020, segundo a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de 2010 a 2020 foram celebrados cerca de 1.103 Contratos de Concessão de Uso Oneroso (CDU), 23 Contratos de CDU que transitaram para Contrato de Direito Real de Uso e apenas 6 Contratos de Direito Real de Uso (CDRUs). A área abarcada pelos contratos celebrados até aquele ano era cerca de 29,90% dos 222.000 hectares projetados como áreas “regularizáveis”.

Diante do cenário de alto índice de processos paralisados e advindo de um contexto histórico de diversas tentativas para se estabelecer uma política pública de regularização dessas terras públicas rurais aos ocupantes para fixação e fiscalização das ocupações no Distrito Federal, constatar os elementos que podem influenciar no andamento desses processos abre a possibilidade de entender e melhorar a gestão dos processos, visando maior eficiência e observando fatores internos e externos que possam ser entendidos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão da literatura está orientada em dois principais tópicos sendo o primeiro com foco na definição sobre as políticas públicas, trazendo a dimensão da política pública, o que nela está envolvido e as abordagens para análise de uma política. O segundo tópico trata da compreensão sobre a regularização fundiária apontando os traços que diferenciam o processo de regularização fundiária entre o rural e o urbano, as perspectivas de regularização fundiária no campo do Direito e da transversalidade com as políticas ambientais e desenvolvimento sustentável.

2.1. As Políticas Públicas

O conceito de política pública pode ser definido pela dimensão política em que é resultado de uma arena decisória onde os *policy-makers*, os formuladores de políticas públicas, defendem seus interesses na finalidade de resolver os problemas de forma aplicada (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 5). Essa interação política é feita por meio de deliberações e discussões no espectro político para se alcançar os objetivos traçados e estabelecendo instrumentos políticos.

De acordo com Dye⁵ (1972 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), o termo de política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixa de fazer”. Desta forma, a ação ou a falta dela também seria uma forma de decisão política, no sentido de manter o *status quo*. Na concepção de Dye, as políticas públicas apenas podem ser executadas pelo governo, outras formas de organização particulares não se encaixariam nesse conceito pois as decisões do governo são em caráter oficial e representativo aos cidadãos em geral (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para Eduardo Marques (2013), o estudo das políticas públicas se inicia a partir da ciência política, na qual a política começou a ser objeto de estudos para a compreensão das políticas e do Estado, em uma análise além da dimensão supostamente técnica. Segundo Araújo e Rodrigues (2017) a análise das políticas públicas pela perspectiva da

⁵ DYE. Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Chiffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

ciência política visa abrir a “caixa preta” do sistema político cuja a formulação de políticas públicas através da ação pública, abre o processo de análise e construção da política para além dos tomadores de decisão, os *policy makers*.

Harold Lasswell⁶ (1936 *apud* MARQUES, 2013), como um dos pioneiros sobre os estudos das políticas públicas foi um dos primeiros a utilizar o termo “Análise de Políticas Públicas” ou *policy analysis* como análise científica das políticas através de uma analogia racional para formulação de políticas públicas para resolver os problemas identificados sobre “quem obtêm o que, quando e como”. Para Simon (1957) a racionalidade requer um conhecimento perfeito, porém, no caso das políticas e das decisões administrativas o cenário é de conhecimento fragmentado gerando assim uma “racionalidade limitada”. Apesar da racionalidade limitada, ela pode ser maximizada de acordo com o interesse dos *policy makers*.

Durante a evolução do campo das políticas públicas, novas abordagens para a análise das políticas públicas surgiram como o incrementalismo, ciclo de políticas públicas, modelo “garbage can”, coalização de defesa, arenas sociais, modelo do “equilíbrio interrompido”, entre outros modelos (SOUZA, 2006).

2.1.1. O ciclo político-administrativo das políticas públicas

FIGURA 1 – Ciclo político-administrativo das políticas públicas

⁶ LASSWELL. Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936.



Fonte: HOWLETT; PERL & HAMESH (2013).

O modelo de análise de políticas públicas pelo ciclo político-administrativo das políticas públicas proposta por Lasswell⁷ coloca o processo em sete etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação (1971 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 13). O modelo de análise do ciclo das políticas públicas teve diversos formatos chegando ao modelo adotado por Howlett, Ramesh e Perl (2013) como um processo de início, meio, fim e recomeço. A montagem da agenda é a fase inicial onde os problemas são detectados pelos *policy makers* e entram na pauta de discussões de forma ampla.

A fase da formulação sucede a montagem da agenda com o objetivo de levantar possíveis soluções para resolver os problemas públicos identificados na fase anterior, esses problemas podem mobilizar diversos atores e grupos de interesses para escolha de um instrumento que seja viável à implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A formulação pode ser observada como processo de trocas e negociações entre atores políticos de maneira instantânea ou através de trocas por promessas ou recursos futuros, essas interações podem ocorrer em diversas arenas e grupos de interesse (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006).

⁷ LASSWELL. Harold. *A Pre-View of Policy Sciences*. Nova York: American Elsevier, 1971.

A etapa posterior é a implementação ocorrendo após a seleção desses instrumentos políticos após amplo debate dos atores decisórios e os *policy makers*. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) a fase de implementação traduz os recursos e conhecimento utilizado na formulação para sua aplicação na qual as escolhas através da implementação tem que gerar resultados. Os burocratas ganham relevância sendo responsáveis por colocar em prática as decisões tomadas, mobilizar o capital humano, financeiro, logístico e outros para que os instrumentos sejam aplicados resultando no sucesso da implementação e os resultados esperados se concretizem.

A implementação da política, muitas vezes, depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias. Entretanto, atores não-governamentais que fazem parte do subsistema político também podem participar nas atividades de implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Apesar de ser um estágio que o governo através da burocracia utiliza a *expertise* e a técnica para a implementação que ela apenas “executa” as decisões já tomadas, o processo de implementação é bastante complexo e compõe de diversas situações que podem necessitar de adaptações para que os objetivos finais sejam atingidos.

Após o processo de implementação, a avaliação tem como papel mensurar os impactos gerados pela política pública no público-alvo determinando se os resultados esperados foram atingidos e como está funcionando na prática. As consequências da avaliação são a descontinuidade da política, analisar se existe a possibilidade de reformulação, utilizar os dados gerados como aprendizagem para futuras políticas públicas ou mesmo a reimplementação.

Os tipos de avaliação de políticas podem originar da própria avaliação administrativa onde variadas formas podem ser utilizadas como a avaliação de processo, do esforço, do desempenho, da eficiência e da eficácia (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

2.1.2. Implementação de política pública

Para Lotta (2018, p. 779), a agenda de estudos sobre a implementação compreende a “*accountability*, estruturas de governança, envolvimento de atores não estatais, valores e comportamentos dos burocratas, diferentes níveis hierárquicos da burocracia, discricionariedade e autonomia” e entre outros. De acordo com Lotta (2019), o estudo da fase de implementação surgiu com os estudos relacionados com a administração pública e a ciência política com inspirações no Direito e na Sociologia.

Os estudos iniciais sobre a análise das políticas públicas (*policy analysis*) identificaram a falta de variáveis entre a formulação e a avaliação que existia dificuldade em detectar quais eram os motivos de fracasso das políticas públicas considerando que a implementação era observada apenas como uma etapa técnica na qual a burocracia era encarregada de executar (LOTTA, 2019). No início da agenda de estudos sobre implementação, na década de 1970, observava-se com preocupação a ação dos agentes implementadores, os burocratas, que poderiam influenciar na forma de execução com risco de subversão dos objetivos estabelecidos de forma democrática (LOTTA, 2019). A discricionariedade nesse sentido, é vista como elemento que coloca em risco o planejamento feito pelos tomadores de decisão na etapa de formulação (LOTTA, 2018). As políticas *top-down* e sua forma de implementação obedece a hierarquia dos órgãos públicos de cima para baixo onde os *policy makers* separados dos burocratas em níveis mais baixos enviam comandos para que o outro grupo execute em nível local diretamente com o público-alvo (Sabatier⁸ *apud* AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 29).

A segunda geração datada dos anos 1980 se preocupa em observar a implementação de forma inversa, de baixo para cima, olhando os burocratas que exercem interação com a população-alvo da implementação na qual passam a ser identificados como “burocratas de nível de rua” (LOTTA, 2019, p. 16). Ocorre desta forma, diversos processos decisórios durante a implementação que não estão em observação pelos *policy makers*, na qual a burocracia também possui atos discricionários para a efetivação da implementação. A abordagem *botton-up*, por outro lado, faz o caminho inverso da implementação *top-down* pois as demandas dos agentes na ponta exigem dos *policy makers*, na qual está preocupada em observar a “política como ela é”, verificando o que

⁸ SABATIER, P. A. Top-down and botton-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v.6, n. 1, Cambridge, 1986.

acontece de fato na relação entre os burocratas de baixo escalão em interação com os beneficiários da política pública (LOTTA, 2019, p. 16).

Na terceira geração, em meados de 1990, é feita a tentativa de fugir da polarização das análises entre as abordagens *top-down* e *botton-up*, onde são formulados modelos sintéticos para a análise das políticas públicas (LOTTA, 2019, p. 17). Na atual geração a ideia de governança, instrumentos de ação pública, relação entre agentes estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, processos multiníveis, capacidades estatais para implementação de políticas públicas entre outras temáticas permeiam as novas formas de olhar o processo de implementação para além de uma simples fase instrumental do ciclo político-administrativo (LOTTA, 2019).

Na agenda brasileira tem como os principais enfoques da análise de implementação o estudo sobre os burocratas de nível de rua englobando os arranjos institucionais para implementação e a relação entre camadas federativas na execução (LOTTA, 2018). A dimensão dos valores dos burocratas e como afeta nas decisões está interligado em três valores: representatividade burocrática, valores e profissões e ativismo institucional, porém, a reafirmação de representatividade possui potencial de aumentar práticas clientelistas (LOTTA, 2018).

Outras formas de analisar a implementação olhando para os burocratas é através da influência de outras camadas burocráticas onde se pressupõe que “existem vários níveis ou hierarquias diferentes de discricionariedade na cadeia de implementação de políticas públicas” (LOTTA, 2018, p. 792). Nessa abordagem é acrescentado a fase de implementação os burocratas de médio escalão que possuem papel de elo entre o alto escalão e os burocratas de nível de rua (LOTTA, 2018).

De acordo com Cavalcante e Lotta (2015), esses burocratas de médio escalão interagem com diversos atores internos e externos ao Estado influenciando e regulando as relações com os próprios implementadores “mediando e mobilizando relações entre implementação e formulação”. Desta forma, funcionando como conexão entre o âmbito do planejamento do alto escalão e com o implementador que se relaciona com o usuário, porém, o mesmo grupo está sujeito a pressão nas duas frentes.

2.1.3. Instrumentos de Ação Pública

Os instrumentos de ação pública para Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 20), são “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental”. Essa análise compreende na escolha do instrumento, mas também em considerar os efeitos dessas escolhas.

Desta forma, os instrumentos são carregados com os interesses e discursos dos atores que para além de instrumento técnico, também são instrumentos sociais que estão imbricados com os interesses específicos dos atores em conjunto com suas características e objetivos estabelecidos (ARCHIPAVAS, 2016). Segundo Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 81), apesar da ação pública integrar diversos atores “ela não é nem um conjunto de ordens nem um caos local em que todos os atores só agem de acordo com seus interesses e particularismos”.

Assim, o caráter polissêmico da instrumentalização da ação pública também está ligado ao conceito de racionalidade de escolhas dentro do processo da ação pública. Essa racionalidade está conectada com a noção de maximização do bem-estar social com os recursos disponíveis para a implementação da ação pública.

Nessa arena de disputas sobre o instrumento a ser utilizado, eles também determinam como os atores se comportam, uma vez que exista correlação de forças que desencadeia em privilégios de determinados grupos de interesses e do afastamento de outros, onde atores sociais e políticos possuem capacidades de ação diferentes (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

Em síntese geral, os instrumentos de ação pública organizam a relação entre a sociedade política e a sociedade civil tendo como intermediário as escolhas dos instrumentos de ação pública para determinada política misturando componentes técnicos (instrumentos formais) e sociais (representação) que levam em conta as capacidades financeiras e orçamentárias para a adoção do instrumento escolhido (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

2.2. Regularização fundiária

A regularização fundiária enquanto uma política pública de Estado, segundo a literatura especializada, é um processo que ocorre quando numa situação de irregularidade do exercício da propriedade ou da posse, são gerados diversos conflitos urbanos e rurais, além de colocar em risco a integralidade física das pessoas e patrimonial tendo potencial impacto ambiental. Nessa situação as políticas de regularização fundiária são instrumentos estatais para atenuar os conflitos, regularizar a ocupação frente ao poder público e garantir segurança jurídica para os beneficiários, na finalidade de promover a função de justiça social (REIS; DE OLIVEIRA, 2017).

A regularização fundiária urbana ganhou destaque nas últimas décadas devido ao grande crescimento populacional no Brasil e a expansão da malha urbana de forma irregular para áreas de vegetação nativa, antes áreas públicas ou de proteção ambiental, principalmente em cidades de pequeno e médio porte (D'OTTAVIANO; SILVA, 2009).

As consequências do estabelecimento dessas ocupações irregulares são a ausência de infraestrutura básica e serviços públicos deficitários ou ausentes, como escolas, postos de saúde e outras. Além da condição de ocupações precárias, para D'Ottaviano e Silva (2009), existem condições indignas e injustas de moradia devido à ausência de documentação básica para proporcionar aos detentores de forma legal acesso aos meios de financiamento e possibilidade de pleno uso de direitos para exercício dos direitos sucessórios.

Na malha rural os problemas sobre a moradia são semelhantes, porém, diferentemente do urbano, nos assentamentos rurais também prevalece a questão da produção agropecuária para fins de subsistência familiar ou de produção para abastecimento alimentício e industrial local.

O problema da irregularidade da propriedade e da posse é crônico no Brasil. Além de ser altamente concentrador da propriedade e da produção rural, o sistema brasileiro nunca conseguiu promover justiça social no campo, quer pela secular prática da grilagem de terras, quer pela precariedade da atividade agropecuária de subsistência em relação ao domínio e à reserva de mercado de grandes empreendimentos nesse setor (REIS; DE OLIVEIRA, 2017, p. 47).

A definição de desenvolvimento da regularização fundiária deve levar em consideração não apenas as características físicas e jurídicas da propriedade, mas também o caráter de irreversibilidade da ocupação da terra onde existem as benfeitorias que não podem ser removidas ou remanejadas (D’OTTAVIANO; SILVA, 2009). As mínimas condições materiais e de recursos financeiros, a inexistência de um novo lugar adequado para a construção de novos assentamentos e unidades habitacionais e a dificuldade de conscientizar os moradores nos campos e nas periferias das cidades são questões desafiadoras para a regularização fundiária urbana e rural.

De acordo com D’Ottaviano e Silva (2009, p. 210), “a falta de titulação dos imóveis aprofunda o imenso fosso que separa seus moradores dos direitos inerentes ao titular de um imóvel regularmente inscrito no Cartório de Registro de Imóveis”. A insegurança jurídica pode acarretar a retirada de famílias em seus estabelecimentos gerando novas ocupações em outras terras rurais.

2.2.1. A regularização fundiária pela perspectiva jurídica

Um dos pontos principais quando se discute a regularização fundiária se refere ao exercício de propriedade. No caso de terras privadas uma vez comprovando o tempo de posse dos moradores, um dos principais meios para requerimento de posse é através de usucapião⁹ (D’OTTAVIANO; SILVA, 2009).

Quando as glebas ocupadas pertencem ao Estado, ou seja, áreas públicas em geral, remonta-se um debate histórico sobre o domínio da posse das terras desocupadas desde o período imperial, em meados de 1850 o domínio particular, em função de título legítimo de ocupação (CARDOSO, 2010, p. 44). Apesar de não ser o enfoque analisar historicamente o direito de posse e de ocupação rural em âmbito nacional, é importante citar essa dimensão para a contextualização, na qual a disputa de terras no Brasil é uma dificuldade crônica.

⁹ Sarmiento (2013, p. 51), define usucapião, “Em detrimento daquele que, tendo domínio, abandona o imóvel, deixando que outro o ocupe e lhe confira função social e econômica mais relevante”.

Para Cardoso (2010), a noção de imóveis públicos instituído pelo Código Civil de 1916 tinha três principais pilares que definiam o que era o bem público, um deles era os bens de uso comum do povo, lugares de convivência em comum como rios, praças, praias, parques e outros. O segundo eram os bens especiais que são afetados ao interesse do serviço público, como por exemplo, prédios das repartições públicas seja ele prédio administrativo, escolas, creches e outros. O terceiro grupo de imóveis públicos são os bens dominiais como bens sem destinação definida e que podem ser transacionados pelo Poder Público, bem como definido a inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade dos bens públicos, o que afasta a possibilidade de requerimento de usucapião em áreas públicas.

Para Paiva (2012, p. 9), a regularização fundiária na dimensão jurídica se constitui de um processo de natureza administrativa, no qual onde ela se divide em duas partes “a primeira fase é aquela na qual se dá a legitimação da posse sobre o imóvel regularizando-o; e a segunda fase é aquela em que se dá a aquisição da propriedade sobre esse imóvel, por meio de usucapião extrajudicial”.

Segundo Malheiros e Duarte (2019), o princípio da função social da propriedade permite a compatibilização do direito individual e dos interesses coletivos onde o Estado, como entidade que executa o papel promocional da função social disciplina as formas de uso da propriedade promovendo os valores que estão estabelecidos no ordenamento jurídico.

A questão da posse é objeto de ampla discussão onde o que é promovido pelo Estado é a concessão de posse e não necessariamente de propriedade onde os principais embates de registro se dá entre o posseiro que não utiliza da terra e o possuidor que a ocupa informalmente (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

Segundo Malheiros e Duarte (2019, p. 1.098), para se caracterizar ocupação informal devem ser observados:

- 1) Ocupação de terras públicas, seguida de autoconstrução;
- 2) Subdivisão não autorizada de terras públicas, seguida pela venda dos lotes individuais e de autoconstrução;
- 3) Projetos habitacionais populares irregulares;
- 4) Urbanização e desenvolvimento de áreas definidas como rurais;

- 5) Subdivisão não autorizada de lotes previamente existentes judicialmente, destinados à construção de edifícios adicionais;
- 6) Ocupação generalizada das margens nos rios;
- 7) Ocupação de espaços públicos como ruas, calçadas e viadutos.

Outra instituição importante para compreender a posse e a propriedade são os Cartórios Notariais de Registro de Imóveis que tem o papel de garantir a segurança jurídica na qual o registro exprimirá a realidade (SERRA, M. G; SERRA, M. H., 2016).

2.2.2. Regularização sob a perspectiva ambiental e o desenvolvimento sustentável

Para Reis e De Oliveira (2017), as soluções para os problemas rurais demandam várias políticas públicas de regularização fundiária e de reforma agrária para reestruturar a ocupação e produção no campo promovendo tanto a economia agrícola industrial e as produções nas glebas de pequeno e médio porte. Essas mesmas políticas são instrumentos para promoção de desenvolvimento sustentável na medida em que a equidade social e a proteção ambiental são objetos pertinentes do desenvolvimento no campo.

Ao mesmo tempo em que a busca pela conciliação entre produção e preservação, a regularização fundiária em áreas de preservação permanente (APP) está avançando. As Áreas de Preservação Permanente (APPs) foram instituídas através da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Para Costa (2013, p. 191), as Áreas de Preservação Permanentes “em tese, não deveria haver ocupação humana; contudo, essa não é a realidade constatada em muitas cidades brasileiras”. Na legislação federal a política de regularização pode, de forma fundamentada, ser aplicada nas áreas de preservação permanente. Duas modalidades de regularização fundiária estão na regra de exceção onde uma é destinada a regularização de interesse social voltado a população de baixa renda que apresenta vulnerabilidades urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas e a segunda modalidade é a regularização

fundiária de interesse específico que engloba as ocupações não enquadradas como interesse social.

A ocupação do solo no Brasil tem como linhas de ação regularizar o que for possível e viável na visão de sustentabilidade, fiscalizar as terras públicas contra ocupações irregulares e combater o surgimento de novas ocupações que onerem áreas de preservação (COSTA, 2013).

A extensão rural e a sustentabilidade são dois termos que tem naturezas antagônicas onde a expansão da produção agrícola depende de maior quantidade de terras, o que pode gerar impactos ambientais, porém a regularização fundiária concilia as duas atividades. O aperfeiçoamento das formas de produção agrícola é um dos meios onde a extensão rural e a sustentabilidade podem ser praticadas em paralelo (SILVA, 2014).

O licenciamento ambiental em áreas urbanas ou rurais tem como objetivo a prevenção de degradações ambientais e sobre a proteção do bem comum, e compatibilizar sua preservação com desenvolvimento econômico-social (COSTA, 2013). Segundo Costa (2013), se a área a ser objeto da regularização fundiária estiver em área de Área de Preservação Permanente, a sua regularização está condicionada a emissão do licenciamento ambiental para a continuidade do processo de regularização.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia para efeitos conceituais contempla diversas fases para a estruturação do método para aplicação no campo. Segundo Minayo (2002, p. 43), a metodologia contempla a “escolha do espaço da pesquisa, escolha do grupo de pesquisa, estabelecimento dos critérios de amostragem e construção de estratégias para entrada em campo”. Os instrumentos e procedimentos seguem como formas que subsidiam a análise dos dados.

Os instrumentos metodológicos foram utilizados de forma qualitativa com o objetivo de analisar os atores envolvidos no processo de regularização rural, com foco nos agentes implementadores e nos processos de regularização.

3.1. Unidade de análise

A unidade de análise deste trabalho baseou-se no grupo de burocratas envolvidos na execução da política pública.

O primeiro grupo estudado refere-se aos os servidores inseridos na Subsecretaria de Regularização Fundiária, pasta responsável pela execução da política de regularização na SEAGRI, seja exercendo a função de chefia, como gerente ou diretor, ou de carreira. O segundo grupo são os requerentes que buscam a regularização fundiária rural junto à SEAGRI-DF. Porém, este segundo grupo foi observado através dos relatos nas entrevistas, devido às dificuldades em realizar a pesquisa através de questionário. Segundo Higgins e Ribeiro (2018, p. 57), as unidades de análise em redes são “no caso da análise de estruturas em redes, a unidade de observação pode estar focada nos nós, no tipo de relações ou na estrutura como um todo”.

3.2. Instrumentos para coleta de dados

Os meios para coleta de dados como fontes informação servem para coletar informações sobre o fenômeno observado. Assim, os instrumentos utilizados foram:

- 1) entrevistas semiestruturadas aos agentes implementadores; e
- 2) pesquisas documentais.

3.3. Amostra

Para as entrevistas foram selecionados servidores públicos que tenham cargo de chefia na qual poderiam contribuir com visão ampla da sua unidade e do fenômeno estudado como gerentes, diretores ou servidores públicos que já exerceram cargo de chefia na Subsecretaria de Regularização Fundiária¹⁰. As entrevistas ocorreram no formato semiestruturado onde foram pré-formuladas perguntas relacionadas aos objetivos específicos, algumas delas foram padronizadas para observar as diferentes respostas, podendo os participantes responder de forma livre e aberta com o objetivo de captar maiores detalhes dos elementos que influenciam no processo de regularização.

Os documentos consultados foram utilizados para complementação da informação obtida nas entrevistas. Uma das pesquisas documentais foi a análise de 20 processos de regularização, em diferentes fases compreendendo o período de 2015 a 2018 de forma aleatório, porém com a condição de ter percorrido as fases iniciais do processo. Este período foi escolhido para efeitos comparativos sobre antes e depois da legislação de 2017, quais impactos trazidos ao processo de regularização e quais traços permaneceram após a instituição do instrumento normativo.

3.4. Codificação dos dados

A codificação dos dados da análise foi feita de forma qualitativa captando termos e palavras-chave dos resultados da entrevista, observando a frequência das palavras indicando quais ações mais impactam no processo. Dentre os dados coletados através da

¹⁰ Roteiro de entrevistas em Apêndices.

pesquisa documental referente a análise dos processos de regularização selecionados aleatoriamente foram codificados pelo ano, tipo, localidade e fase do processo¹¹.

3.5. Análise dos dados

A análise de dados da entrevista foi feita pela análise de discurso. As respostas das entrevistas foram analisadas através do discurso em que cada entrevistado utiliza para expressar seu ponto de vista, sua visão referente ao processo de regularização, pontos que deveriam ser melhorados, comunicação com o público entre outros. A abordagem da análise do discurso possui várias vertentes, para Caregnato e Mutti (2006), a análise do discurso é uma epistemologia que trabalha o sentido do texto, ao invés do conteúdo do texto. Outros autores como Nogueira (2001) e Rosalind (2003), definem a análise do discurso como crítica, não positivista.

Assim, foram analisadas as respostas dos entrevistados adquiridas através do modelo semiestruturado, tendo assim, elementos convergentes e outros que são característicos de cada grupo. Essa comparação teve como base a forma como cada entrevistado observa barreira no processo de regularização.

Os documentos foram analisados através da análise de discurso que foi objeto de complementação dos achados nas entrevistas para se chegar a uma compreensão dos principais elementos que estão presentes durante o processo de implementação da regularização fundiária rural no Distrito Federal.

Foi feita triangulação dos resultados encontrados que constituiu uma lista com as variáveis que mais impactam no processo de regularização, como elas surgem e como elas podem ser mitigadas.

¹¹ Fases do processo de regularização rural e com características rurais inserido em Zona Urbana em Apêndices.

4. DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo compreende os principais resultados da pesquisa realizada em campo, referentes à Política de Regularização de Terras Públicas Rurais do Distrito Federal. A pesquisa de campo teve como principais objetivos o andamento dos processos de regularização e o que pode influenciá-lo a andar de forma mais ágil ou paralisá-lo.

Para ser elegível a abertura do processo de regularização junto à SEAGRI, o requerente deverá atender aos seguintes critérios conforme a Lei da Regularização:

- I. Ocupação de gleba rural não inferior a 2 hectares. Caso a ocupação seja em gleba com características rurais inserida em zona urbana não deverá ser inferior à 0,25 hectare;
- II. A ocupação tenha sido de forma direta, mansa e pacífica anteriormente a 22 de dezembro de 2016, sendo por sucessão ou causa mortis, comprovada através de sensoriamento remoto ou documentação;
- III. Ter atividade rural efetiva na área, sendo comprovado por laudo técnico da SEAGRI-DF ou pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER-DF);
- IV. Não ser concessionário de outra terra pública rural que pertença ao Distrito Federal ou à Terracap;
- V. Estar adimplente com o Imposto Territorial Rural (ITR) ou com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
- VI. Apresentação da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Ao atender os requisitos iniciais, o processo administrativo é autuado e passa a ser analisado pela Gerência de Regularização das Ocupações Rurais. Existem dois tipos de processos de regularização, um voltado a área exclusivamente rural e o outro em áreas inseridas na zona urbana com características rurais. Em determinadas etapas do processo de regularização, o processo inserido em área rural inserido em Zona Urbana precisa passar pela anuência de outros órgãos, conforme define o Plano Diretor de Ordenamento Territorial¹², onde deverá passar por anuência prévia da Secretaria de Estado de

¹² Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.

Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) e outros órgãos, a depender da localização da área rural.

Outros requisitos também se aplicam ao processo de zona urbana com características rurais como a comparação da ocupação atual com a ortofoto referente ao voo de 1997 e ter utilização ambiental ou rural comprovado por parecer técnico aprovado pela SEAGRI.

Ao final do processo de regularização, ocorre a Legitimação de Posse, na qual o Estado reconhece a ocupação do produtor rural naquela terra. Após a legitimação, se a área for de propriedade da Terracap, o processo é encaminhado da SEAGRI à Terracap, proprietária da terra, onde será decidido através de decisão colegiada sobre a celebração do Contrato de Concessão de Uso Oneroso (CDU), ou caso a área já tenha matrícula individualizada em cartório, a celebração do Contrato de Direito Real de Uso (CDRU).

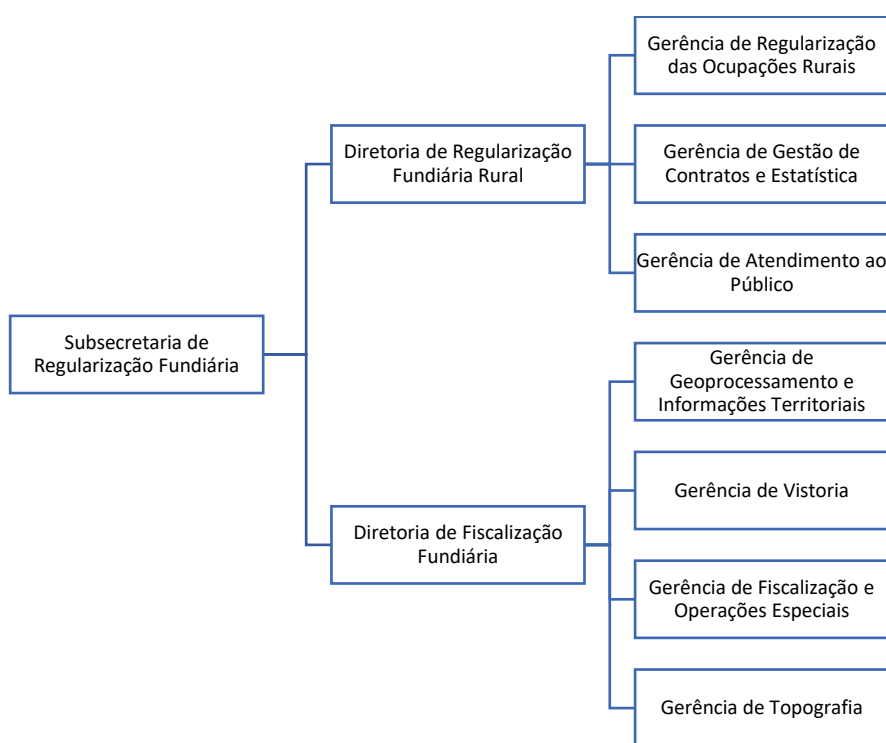
O que difere uma modalidade da outra é a segurança jurídica de cada instrumento. Na CDU, trata-se de uma concessão do Estado ao ocupante que passa a exercer suas atividades agropecuárias resguardado sua ocupação na área. A regularização se divide em duas etapas, primeiro é dado a posse e depois a propriedade (PAIVA, 2012). A regularização por esse instrumento também possibilita a transferência do contrato a outro particular, desde que formalize a transferência junto à SEAGRI.

Por outro lado, a CDRU dá ao beneficiário o Direito Real de Uso, onde o beneficiário poderá utilizar a terra para fins agrícolas, porém, podendo utilizar seu contrato para financiamento junto aos bancos credores, além da possibilidade de exercer a compra do imóvel, que depende da aprovação da Terracap em desfazer desse bem.

Outro documento é importante, o Plano de Utilização da Unidade de Produção (PU). É uma exigência da Secretaria de Estado da Agricultura para ciência sobre a dimensão real da ocupação, suas benfeitorias, atividade rural exercida na área, projetos para expansão futura, entre outros aspectos observados. Trata-se de um documento técnico que é avaliado pelo “Grupo de Trabalho para análise do Plano de Utilização da Unidade de Produção (GTPU) instituído pela Portaria nº 25, de 10 de março de 2011” (SEAGRI, 2018).

A Subsecretaria de Regularização Fundiária é a pasta da Secretaria responsável pela execução da política de regularização das ocupações em terras públicas rurais do Distrito Federal e sua organização é dado pelo organograma seguinte:

FIGURA 2 - Organograma da Subsecretaria de Regularização Fundiária



Fonte: Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI/DF)

4.1. Entrevistas

Foram realizadas no total seis entrevistas com gerentes, diretores e um servidor atualmente lotado no Protocolo que trabalhou alguns anos na pauta da regularização na Secretaria de Agricultura como diretor da Diretoria de Regularização Fundiária Rural.

As entrevistas foram realizadas no próprio ambiente da organização, com distanciamento do entrevistado e com as medidas sanitárias para segurança do

entrevistador e do entrevistado. O tempo geral das entrevistas foi de aproximadamente 4 horas e 16 minutos, numa média de 40 a 45 minutos por entrevista. As pessoas que colaboraram com a concessão das entrevistas serão mencionadas através de números para resguardar suas identidades.

A primeira entrevista foi feita com a gerente da Gerência de Regularização das Ocupações Rurais, essa gerência tem como uma das principais atividades a análise inicial dos documentos juntados ao processo, bem como a realização da análise de comprovação da ocupação. Na primeira entrevista foram realizadas perguntas relacionadas a sua atividade, função e cargo, onde nas primeiras perguntas direcionadas aos processos de regularização em si. A primeira pergunta foi “Como era realizada a análise documental anterior a 2017?...”, a entrevistada 1 respondeu que não houve alteração tanto na forma quanto na análise que era realizada antes e depois da legislação.

No mesmo ano, em 2017, foi implementado na Secretaria de Agricultura o Sistema Eletrônico de Informações (SEI)¹³, onde os processos físicos passaram a ser digitalizados e os novos eram abertos diretamente no sistema. Segundo a entrevistada 1 o SEI auxiliou e deu agilidade aos processos de regularização, além da possibilidade de o requerente do processo acompanhar seu pedido de forma remota, dispensando ir pessoalmente à Secretaria para visualizar o andamento do processo.

Porém, para a entrevistada 1 ainda faltam mecanismos de gestão no SEI para que os trabalhos sejam organizados. Ressaltou que cada unidade dentro da Subsecretaria de Regularização Fundiária (SRF) possui sua própria forma de organização sobre a análise dos processos.

As perguntas seguintes foram relacionadas à sua percepção como servidora pública sobre os que buscam a regularização. Uma das perguntas foi “Como é feita a comunicação com o requerente?”, a entrevistada 1 respondeu que ultimamente estão dando preferência ao e-mail, devido a situação de crise sanitária, mas quando necessita de urgência o contato é feito pelo telefone. Quando questionada sobre a celeridade dos requerentes quando notificados, pontuou que as notificações são atendidas de forma rápida apenas quando realmente possuem interesse no processo. Destacou que existem

¹³ Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015.

determinados produtores rurais que veem o processo de regularização como apenas mais um processo burocrático.

Os perfis dos requerentes segundo a entrevistada 1 também são diversos. Para ela, quantitativamente a maioria dos produtores rurais que buscam a regularização junto à Secretaria são de pessoas com menor instrução escolar e de menor poder socioeconômico. Quando o requerente possui idade mais avançada, solicita que algum parente ou pessoa de confiança auxilie a pessoa durante o processo de regularização.

Segundo a entrevistada 1, a comunicação entre as unidades da SRF é próxima, seja pessoalmente ou por aplicativos de mensagem, todos possuem relação de proximidade entre si. Quando surge alguma dúvida referente a um processo específico, logo é esclarecido. Porém, essa situação não ocorre quando existe a necessidade de aprovação externa de outros órgãos, a comunicação costuma ser formal, através de e-mail ou por ofício no próprio sistema SEI.

Quando questionada sobre as principais barreiras que podem atrasar a análise, ela elegeu: 1) mudança de foco; 2) troca de gestão; 3) falta de servidores públicos para realizar a análise. Desde sua chegada na Secretaria de Agricultura, ao passar dos anos a quantidade de servidores tem caído rapidamente e hoje conta com apenas 2 servidores em sua gerência. Sobre a mudança de foco salientou que devido a sua atividade ser analisar documentos que atestem a ocupação por via documental é necessário foco, porém, as vezes por consequência da troca de gestão seu foco em determinados processos de uma localidade se perde.

Aproveitando a pergunta sobre gestão e mudança de foco a seguinte pergunta foi “Existem áreas que demandam maior esforço para serem regularizadas?”, ela concordou e explicou que determinadas áreas possuem maior parcelamento irregular do solo, áreas que são alvos de grilagem e essa atividade acaba gerando conflitos de demarcação sobre as áreas dos processos de regularização. Nessa situação em que muitos buscam a Secretaria em busca de solução contra as invasões de terras.

Para organizar sua forma de trabalho a prioridade são as análises dos processos mais antigos, porém, não é uma situação continuada. Ela pontou que em determinadas situações de urgência ou para aproveitar a ida das equipes de vistoria em determinada região é feita a análise dos processos localizados nas proximidades da área vistoriada

devido à escassez de equipe técnica para realizar as vistorias. Relembrou que o processo amadureceu e a relação como equipe da SRF também, ao longo dos anos buscando soluções para dificuldades específicas como a realização de diversas vistorias que faziam alguns processos pararem, hoje simplificou algumas ações que tem agilizado os processos em geral.

A segunda entrevista foi realizada com a gerente da Gerência de Atendimento ao Público que atualmente tem como atribuição fazer contato direto com os requerentes, atribuição que antes estava na Gerência de Regularização das Ocupações Rurais (GEROR).

A criação dessa nova unidade surgiu pela necessidade de separar o atendimento ao público das análises técnicas feitas pela GEROR, que demandavam concentração nas atividades. A primeira questão foi voltada a percepção dela sobre o que os requerentes relatavam sobre o processo. Segundo ela, a maioria sabia da necessidade de se buscar a regularização fundiária, mas tinham dificuldades em entender como ocorre o processo e quais as fases que ele percorre.

mas eles têm dificuldade de entender o que que é o processo, alguns né, porque a gente lida com todos os tipos de produtores. Desde aqueles em que são produtores super humildes que tão lá na propriedade vivendo a agricultura familiar mesmo e os grandes produtores né, então a gente aqui atende todo mundo do DF.

Um dos principais motivos que mesmo uma parcela dos produtores rurais não entendendo o que é o processo de regularização, é a busca pela segurança de sua posse. Quando existe a necessidade de contata-los referente a alguma pendência documental, as formas mais usuais, segundo a entrevistada, são as notificações *in loco* onde os fiscais durante a vistoria realizam a notificação ou através de ligações por telefone. Dentre essas notificações foi destacado a solicitação do Plano de Utilização onde é o tipo de notificação que tem mais demora para ser retornado.

A entrevistada deu ênfase ao Plano de Utilização pois é um dos documentos mais exigidos durante o processo de regularização, porém é um dos que mais demoram para serem juntados ao processo, elencando alguns fatores: 1) A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), possui uma política de confecção gratuita desses Planos de Utilização mas seus critérios não atendem a todos que buscam; 2) O custo do

Plano de Utilização feito por técnico particular é elevado e 3) Alguns desistem de apresentar o Plano de Utilização.

Em relação ao processo de forma integral, para ela a atividade que mais demanda esforço é a fiscalização das áreas, devido à escassez de técnicos agropecuários para ir a campo, realizar a vistoria e emitir o Laudo ou Relatório de Vistoria que é um dos requisitos constantes na lei de regularização.

Para a entrevistada 2, a comunicação entre as unidades da Subsecretaria de Regularização Fundiária é ágil, porém o tempo de resposta costuma demorar. Essa demora para ela é atribuída a falta de pessoal que em sua opinião é a maior barreira para dar maior celeridade aos processos de regularização. Essa ausência de capital humano impacta em todas as instâncias do processo onde cada análise demorará mais tempo para ser concluída.

A simplificação do processo de regularização seguindo sua concepção é inviável pois, as etapas que existem atualmente são necessárias para o bom funcionamento e segurança da administração pública, mas ressaltou que o processo de regularização teve grandes avanços durante o tempo em que esteve na pauta. Durante a entrevista novamente ressaltou que a falta de servidores afeta muito o andamento dos processos, juntamente a isso, a proatividade também seria um fator relevante. Fez comparação quando chegou na Secretaria de Agricultura onde a quantidade de pessoal era o dobro, porém os resultados comparados ao quadro atual é o mesmo.

Para ela, nessa situação também se discute gestão de pessoas, que meramente aumentar a quantidade de servidores as vezes não poderia melhorar a atuação da Secretaria e dos processos em geral. Nesse sentido, alocar os burocratas em atividades mais adequadas as suas formações acadêmicas e pessoais andariam juntamente com o aumento de efetivo.

No que se refere as mudanças observadas durante o tempo em que esteve na Secretaria de Agricultura, ela afirmou que não captou muitas mudanças no processo de regularização, porém houve sucessivas mudanças de gestão. A respeito da legislação, a entrevistada relatou:

...em 2017 a gente teve na verdade a legislação atual né, então essa legislação ela veio pra melhorar muita coisa pro produtor, ao meu ponto de vista ela trouxe muito mais segurança pra eles, mas por outro lado o processo em si não mudou muita coisa...

Sobre a implantação do SEI ela pontou alguns benefícios como a celeridade no andamento dos processos, possibilidade de acessar os processos de forma remota, economia de folhas e tinta, além da economia gerada pelo encerramento dos processos físicos. Porém, destacou que os equipamentos eletrônicos a disposição são precários e não atendem a demanda que existe na Subsecretaria.

O terceiro entrevistado foi o diretor da Diretoria de Regularização Fundiária Rural. Ao ser questionado sobre o entendimento que os requerentes tinham em relação ao processo de regularização, o entrevistado 3 estimou que cerca de 70% deles não entendem o que é o processo. Justificou que o maior público que busca a Secretaria de Agricultura é de pessoas simples e que o Distrito Federal vive uma realidade destoante dos outros estados. Onde somente no DF existe uma empresa pública detentora de terras públicas rurais, onde em outros estados as terras são predominantemente propriedades particulares.

Segundo sua visão, no Distrito Federal a ocupação funcionaria como um “aluguel” onde o Estado, posteriormente durante o processo de regularização faria as cobranças dos anos retroativos de sua ocupação em área pública.

Ele lembrou o histórico de ocupações do Distrito Federal, onde as desapropriações no quadrilátero não foram totalmente concluídas, fazendo-se assim uma situação fundiária complexa na qual existem diversas regiões com variados registros fundiários. Também discutiu sobre a atuação da NOVACAP e da Fundação Zoobotânica, que passaram algumas décadas sendo responsáveis pelos arrendamentos das terras públicas rurais.

Explicou que após a sucessão das terras públicas rurais da NOVACAP passarem para a Terracap, esta firmou um termo de cooperação técnica com a Fundação Zoobotânica para continuar a gestão das terras rurais, enquanto a Terracap permanecia voltado a zona urbana. Porém a Fundação Zoobotânica é extinta no ano 2000 e a Secretaria de Assuntos Fundiários assume de forma precária a regularização à época. Esclareceu que após a Constituição Federal de 1988, todos os contratos que não fossem

provenientes de matéria de lei fossem revogados. A partir desse momento todos os bens públicos transferidos a particulares deveriam ser licitados.

Somente a partir de 2009, com a lei federal que permitia a regularização de terras públicas rurais no Distrito Federal retomou-se a regularização dessas terras. Recentemente os marcos temporais de ocupação dispostos na lei distrital de regularização foram alterados para o mesmo marco que a União adota nos seus processos de regularização.

Sobre as maiores dificuldades para tramitação dos processos de regularização, o entrevistado 3 disse:

o processo de regularização ele é muito simples, a grande dificuldade que nós temos hoje é o que? É você tem um volume muito grande de processos e um volume muito pequeno de pessoas pra fazer instrução desses processos.

Assim, explicou que diferentemente da regularização urbana que se dá em conjunto, a regularização rural é realizada de forma individual, ou seja, um processo não interfere na regularização do outro, mesmo sendo vizinhos.

Ele cita a importância do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, pois através da determinação sobre o que é a área urbana e rural, é onde será definido o tipo de processo para aquela área. Por esse motivo, segundo o entrevistado 3, muitos processos de regularização não avançaram, porém, gerou-se uma pressão política na qual o PDOT 2012, veio com a seguinte alteração possibilitando que áreas inseridas em zona urbana com características rurais pudessem ser regularizadas por uma modalidade específica.

Quando questionado sobre os processos de regularização com características rurais inserido em zona urbana, revelou que não está sendo o foco da diretoria porque ainda não possui um normativo robusto que permita a sua chegada ao contrato, seja CDU ou CDRU.

O entrevistado 3 demonstrou otimismo sobre os processos com características rurais inserido em zona urbana, porém alertou que muitas pessoas, por não conseguirem regularizar como áreas urbanas, vão buscar a Secretaria para regularizar como áreas rurais inseridas em zona urbana. Destacou também a movimentação do Governo do Distrito Federal e da Secretaria de Agricultura em promover um novo concurso público para

preenchimento das vagas deixadas pelos antigos servidores públicos, na qual a maioria se aposentou.

Acerca da simplificação dos processos de regularização visando dar mais eficiência, foi a favor da atual estrutura do fluxo dos processos em que salientou as transformações dos processos, sendo ao longo dos anos otimizado para ser o mais prático possível. Ele estimou que se tivesse quantidade suficiente de servidores o processo duraria cerca de 6 meses.

Para ele um dos documentos que acabam atrasando o andamento do processo é o Plano de Utilização, onde a apresentação de inconsistência o requerente deverá apresentar outro PU, até que seja aprovado pelo GTPU. Após a aprovação do Plano de Utilização, o processo é encaminhado a três unidades diferentes para agilizar o processo de regularização.

Sobre as principais mudanças antes e depois de 2017, ele afirmou que a lei de 2017 apenas firmou o que já estava estabelecido, mas com melhor direcionamento. Para ele a legislação também deu maior segurança jurídica, pois antes a regularização era baseada em vários retalhos de legislações distritais e federais. Com a legislação, a regularização se tornou mais robusta.

Questionado sobre a existência de áreas que demandam maior esforço para regularização, o entrevistado 3 afirmou que não, na verdade a dificuldade está em cada caso, e não numa coletividade ou região específica. Para ele, o requerente trazendo os documentos solicitados e acompanhando o processo constantemente favorece com que seu processo caminho mais rápido.

Em relação a articulação com outros órgãos ele destacou a parceria com a EMATER que auxilia no contato com o produtor rural. Por possuir mais escritórios e atuar de forma capilar nos núcleos rurais do Distrito Federal, acompanhando diretamente as atividades rurais, a EMATER em alguns casos faz intermediação entre a Secretaria de Agricultura e o produtor rural.

A quarta entrevista foi realizada com o diretor da Diretoria de Fiscalização Fundiária. Em relação a uma lista de prioridades para realização de vistorias, o entrevistado 4 afirmou que trabalha através de áreas devido a distância e a pouca disponibilidade de servidores que podem ir a campo realizar as fiscalizações.

Devido à redução de técnicos de fiscalização a quantidade de vistorias nas áreas diminuíram, mas ao mesmo tempo surgiram soluções tecnológicas como o georreferenciamento e através da nova alteração da lei de regularização a possibilidade da utilização de sensoriamento remoto, que poderia dar apoio as atividades de fiscalização e vistoria.

Desta forma, otimizando as vistoriais, conseguiu-se reduzir 1 vistoria durante os trâmites dos processos de regularização. A vistoria ocorreria de fato após a juntada do Plano de Utilização na qual um técnico vai até a área para conferir a conformidade entre o Plano de Uso da Área com a realidade observada pelo técnico. Assim, possibilitando encaminhamento direto ao Grupo de Trabalho que analisa o Plano de Utilização.

O entrevistado 4 ressaltou que existem cerca de 4 mil processos de regularização e não possui muitos técnicos disponíveis para ir até cada local, por isso, a área da vistoria e fiscalização atuam por regiões onde em uma visita, realiza vários Laudos e notificações aproveitando a proximidade com áreas de processos vizinhos.

Sobre o entendimento dos requerentes referente ao processo de regularização, o entrevistado 4 afirmou esse conhecimento está claro para eles, inclusive os fiscais são cobrados para dar maior celeridade aos seus processos.

Sobre a diversidade do público-alvo, o entrevistado afirmou que existem diferenças de públicos que buscam a regularização, referindo-se como produtores rurais tradicionais aqueles que possuem plantações em grande escala e os mais humildes que já ocupavam as terras do Distrito Federal a muitos anos e por isso, acabaram morando em locais mais afastados.

Em relação ao Plano de Utilização, documento bastante citado nas entrevistas, ele afirmou que esse documento é um dos principais motivos dos processos de regularização estarem parados. Quando solicitado a entrega costuma demorar, para ele um dos elementos que podem influenciar nessa demora são: 1) distância dos núcleos rurais com a Secretaria de Agricultura; 2) não possuir telefone ou a área onde residem, o sinal é limitado; 3) inviabilidade de mandar uma equipe para notificar apenas um requerente devido aos custos e o tempo para chegar ao local e 4) inércia do ocupante em atender as notificações.

A quinta entrevista seguiu o mesmo roteiro da anterior devido as atividades terem semelhança. A entrevista foi realizada com o gerente da Gerência de Vistorias. Ele destacou as melhorias que observou desde sua chegada a Secretaria como, os laudos e relatórios de vistorias que ficam mais complexos e detalhados. Igualmente ao entrevistado anterior ele ressaltou que a escassez de técnicos para a realização de vistorias compromete a atuação da Secretaria. Assim, ele vai a campo duas ou três vezes na semana, e os dias restantes faz encaminhamentos de processos as outras unidades e prepara vários processos de uma mesma região para atender diversos processos em uma ida a campo.

Quando perguntado sobre os servidores disponíveis para auxiliar na realização das vistorias o entrevistado declarou que tinha apenas ele mais o motorista. Porém, antes havia 5 equipes fazendo vistorias.

Avançando na entrevista, foi questionado ao entrevistado se do ponto de vista dele os requerentes entendiam o processo de regularização: “Tem alguns que sim, tem alguns que tem... ficam com o pé atrás sobre o processo de regularização”.

Logo em seguida:

aí você tem que esclarecer tudinho e ficam com o pé atrás, tem uns que são mais esclarecidos aí a gente consegue fazer com mais rapidez a vistoria que ele entende mais o processo.

Segundo relatos do entrevistado, o público que é semianalfabeto acaba se orientando através de conversas com outras pessoas que moram próximas a ele, onde acabam entendendo a importância do processo, mas acabam não compreendendo por completo.

Quando perguntado sobre o tempo de resposta do requerente, o entrevistado 5, ressalta que alguns produtores rurais possuem dificuldade para se locomover até a Secretaria para entregar a documentação solicitada, alguns não possuem meios de locomoção próprios ou moram em áreas que não possuem transporte público.

Diante desse cenário, cita a atuação da EMATER para auxiliar esses produtores rurais mais afastados a atenderem as notificações da SEAGRI. Sobre a existência de muitas áreas rurais ainda sem processo de regularização, ele confirma:

Sim, a gente até tá fazendo... tem um trabalho já sendo feito com relação a isso juntamente com a GEGIR a gente tá fazendo o mapeamento de quem não entrou com o processo ainda e tá indo lá pra notificar

Em relação a simplificação do processo, para ele as etapas que deveriam ser eliminadas já foram retiradas do fluxo e processo de regularização, e ainda complementa sobre a articulação entre a sua unidade e a da GEROR na qual estão sempre em diálogo. Referente às etapas já eliminadas, atualmente é necessário apenas uma vistoria, algo que não ocorria em processos mais antigos.

Ao final da entrevista falou sobre o Plano de Utilização e como ele demora para ser juntado ao processo, as vezes devido ao seu custo alto, e para atenuar esse longo tempo de espera pela análise do PU, a Portaria que determinava os termos técnicos a serem colocados no Plano de Utilização foram simplificados.

A última entrevista foi realizada com um ex-diretor da Diretoria de Regularização Fundiária Rural, atualmente lotado no Protocolo da Secretaria de Agricultura. Sob o ponto de vista da alteração da legislação em 2017, para o entrevistado 6, não houve alterações significativas no processo de regularização, porém, a lei de regularização trouxe novos requisitos que direcionaram melhor a política pública.

Sobre o entendimento do processo de regularização, para ele muitos não entendem ou outros não querem entender, no sentido de não ser a favor da cobrança de taxas sobre a ocupação da terra durante ou ao final do processo de regularização. Para ele o principal motivo dos processos virem a parar são em situações onde envolve questões financeiras, uma das é a apresentação do Plano de Utilização e ao final do processo, a taxa de ocupação da terra.

Em relação à procura pela regularização, o entrevistado ressalta que existem dois momentos da regularização, o primeiro é a regularização de ocupação onde se firma através do Contrato de Concessão de Uso Oneroso. Para o processo chegar a regularização fundiária, primeiramente precisa ser realizado o Acertamento Fundiária. Ele explica que é quando a matrícula da Fazenda maior é subdividida nas unidades que estão sendo regularizadas. Após a matrícula individualizada, o beneficiário pode migrar para o Contrato de Direito Real de Uso, onde ele dispõe de outros benefícios, um deles a possibilidade de realizar compra direta do imóvel junto à Terracap.

A simplificação do processo para ele poderia ocorrer em uma simples certificação do Estado ao beneficiário, caberia a administração pública fiscalizar e realizar todas as questões técnicas envolvidas no processo de regularização, porém, para ele seria inviável devido a falta de servidores para a realização de determinado tipo de processo de regularização.

Dentre as principais barreiras por parte do Estado, destacou: 1) falta de pessoal; 2) limitação de cada servidor em relação ao entendimento do processo e aos requisitos; 3) da capacitação de novos servidores; 4) rotatividade dos servidores e 5) recursos materiais.

Do lado dos que requerem a regularização para ele as principais barreiras são: 1) grupos que dificultam a realização da regularização; 2) o custo do Plano de Utilização. Questionado se o tempo de resposta do interessado também seria uma barreira, respondeu:

cai naquela situação que eu falei da nossa limitação né, o processo ele não tem um tempo pré-definido tem processos que vão andar mais rápido e tem processos que vão andar mais lento a depender de situações singulares do processo ou não.

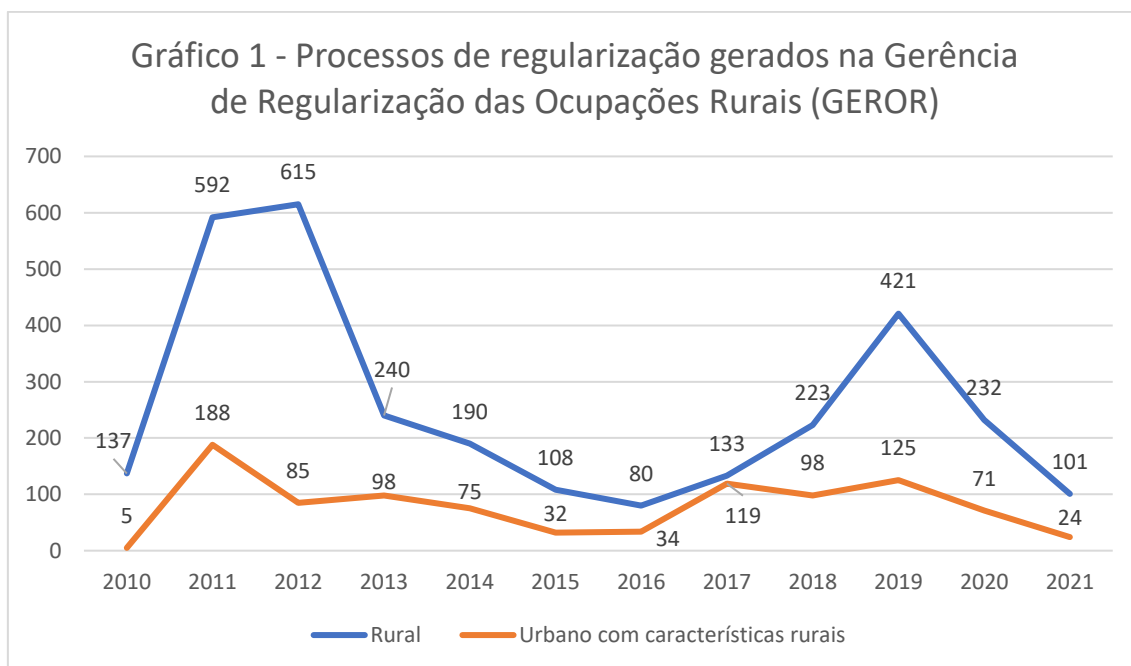
Para ele, a ausência de limitadores no processo de regularização como tempo limite para a resposta das notificações ou de documentos, acabam gerando vários processos que não conseguem avançar.

As mudanças de gestão acabam impactando no andamento dos processos, pois cada gestor tem seu ponto de vista, seu entendimento da regularização e desta forma, determinam outras prioridades além das que estavam sendo adotadas. Para o entrevistado, a mudança de gestão pode incorrer em prejuízos tanto para o gestor como para os servidores.

4.2. Dados documentais

Durante alguns levantamentos feitos através do Sistema Eletrônico de Informações do Governo do Distrito Federal (SEI/GDF), foram observados o número de processos gerados durante os anos 2011 a 2021, sendo divididos entre “Processos de regularização de áreas públicas rurais” e “Processos de regularização de terras urbanas

com características rurais”. O levantamento a seguir foi realizado através da unidade GEROR onde no início do SEI na Subsecretaria de Regularização Fundiária esta gerência era responsável pela inclusão dos processos físicos ao SEI e por meio desta é possível saber sobre a maioria dos processos abertos, com exceção de poucos processos que eram gerados de forma pontual em outras gerências e diretorias.



Elaboração própria.

No total, os processos localizados em áreas rurais até 2021, chegaram a 3.072 processos aproximadamente e em áreas urbanas com características rurais cerca de 954 processos. Neste levantamento estão presentes apenas processos iniciados e que ainda estão como “processos ativos”, ou seja, processos que foram gerados e ainda estão presentes no sistema eletrônico. Os processos gerados e por algum motivo foram excluídos não estão contemplados neste levantamento.

Outra pesquisa foi feita em processos aleatórios, em 20 processos, sendo dos anos 2015 a 2018. Esse recorte foi escolhido devido a inserção da Lei nº 5.803/2017 que instituiu a política de regularização de terras rurais do Distrito Federal e da Terracap. Também levando em consideração a implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Secretaria de Estado de Agricultura no mesmo período de 2017,

bem como observar diferenças entre os processos genuinamente físicos e os que já iniciaram em formato digital. Outro critério está estabelecido se refere a fase em que o processo se encontra, na qual todos os processos selecionados deveriam estar pelo menos em fase de juntada do Plano de Utilização.

A realização da análise desses documentos foi através das fases em que o processo se encontra. Divididos em processos de regularização rurais e com características rurais inseridos em Zona Urbana¹⁴.

QUADRO 1 – Análise dos processos de regularização

Cód. Proc.	Ano	Tipo	Localidade/Região Administrativa	Fase
1	2015	Rural	Planaltina	5
2	2015	Rural	Park Way	5
3	2015	Rural	Ceilândia	4
4	2015	Rural	Planaltina	11
5	2015	Urbana	Ceilândia	6
6	2016	Urbana	Gama	4
7	2016	Rural	Planaltina	10
8	2016	Rural	Planaltina	11
9	2016	Rural	Brazlândia	4
10	2016	Rural	Planaltina	4
11	2017	Rural	Recanto das Emas	11
12	2017	Rural	Planaltina	5
13	2017	Rural	Lago Norte	11
14	2017	Urbana	Lago Norte	8
15	2017	Rural	Park Way	11
16	2018	Rural	Paranoá	11
17	2018	Rural	Taguatinga	4
18	2018	Rural	Sobradinho	6
19	2018	Rural	Paranoá	11
20	2018	Urbana	Lago Norte	6

¹⁴ Fases dos processos de regularização em Apêndices.

Elaboração própria.

4.3. Análise dos resultados

Este tópico trata das análises sobre os resultados da pesquisa, os discursos dos entrevistados em comparação a pesquisa documental feita com os processos de regularização.

Diante das perguntas levantadas nas entrevistas, alguns entrevistados mostraram mais observação para elementos internos da Subsecretaria que podem ser melhorados como: 1) a insuficiência de servidores para a realização dos andamentos nos processos, enfatizado em todas as entrevistas; 2) as mudanças de gestão que afetam a dinâmica e a continuidade dos trabalhos realizados, destacado pelos entrevistados 1 e 6; 3) melhoria nas ferramentas de gestão dos processos eletrônicos, recomendação feita pelo entrevistado 1; 4) dificuldades na gestão de pessoas, fato trazido pela entrevistada 2; entre outros.

Alguns ressaltaram elementos externos que podem, dependendo do caso individual, pausar o processo de regularização como: 1) tempo entre a notificação e o atendimento, destacado em todas as entrevistas porém, os entrevistados 3 e 6 relacionando essa dificuldade a resistência de alguns requerentes devido a cobrança sobre o uso da terra; 2) o requerente não acompanhar o seu processo, em alguns casos justificado pela falta de entendimento sobre o processo, 3) dificuldades em estabelecer um canal de comunicação eficaz, e outros.

Porém, também foi ressaltado os avanços realizados após o ano de 2017, seja pela legislação ou a implementação do Sistema Eletrônico de Informações e outras ferramentas tecnológicas que auxiliam na fiscalização.

Os resultados encontrados na pesquisa documental refletem a diferença entre a forma como o processo era encaminhado e o tempo que permanecia de uma unidade para outra quando ainda eram físicos. Demoravam quase 6 meses para sair de uma unidade para a outra, no caso dos processos de 2015.

Com a implementação do SEI os processos, principalmente aqueles que iniciaram de forma digital tiveram seus documentos analisados e encaminhados a outras unidades em menos tempo. A hipótese para essa consequência é a forma como o sistema apresenta os processos que antes eram físicos, foram digitalizados em documento único, o que dificulta a análise sobre os documentos já juntados ao processo. Porém, os processos que iniciaram como digitais tiveram seus documentos anexados separadamente, o que pode facilitar a visualização das informações e a destinação dele.

Essa observação converge com as falas dos entrevistados que lidam com os processos diariamente e ressaltam que essa ferramenta melhora a comunicação formal, através do processo eletrônico, interna e externamente a Secretaria de Agricultura. O seguinte quadro sintetiza os principais pontos observados durante as entrevistas.

QUADRO 2 – Síntese das entrevistas

	Pontos fortes para o processo de regularização	Dificuldades no processo de regularização	Recomendações
Entrevistado 1	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do SEI; • Relação com os demais servidores; 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimentos de difícil compreensão pelo público; • Mudanças de gestão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento no efetivo de servidores para análise dos processos;
Entrevistado 2	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do SEI; • Legislação que dá segurança jurídica; 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimentos de difícil compreensão pelo público; • Realização de vistorias nas áreas rurais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria na gestão de pessoas;

Entrevistado 3	<ul style="list-style-type: none"> • Processo simplificado e fácil de trabalhar; • Legislação trouxe melhor direcionamento sobre a regularização; 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de servidores para realização das instruções processuais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento no efetivo de servidores para análise dos processos;
Entrevistado 4	<ul style="list-style-type: none"> • Novas tecnologias que auxiliam na atividade de fiscalização; • Processo de regularização consolidado; 	<ul style="list-style-type: none"> • Escassez de técnicos para realização das vistorias; • Paralisação do processo ao chegar na etapa do Plano de Utilização; 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento no efetivo de servidores realização das vistorias;
Entrevistado 5	<ul style="list-style-type: none"> • Novas tecnologias que auxiliam na atividade de fiscalização; • Parceria com outras instituições; 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade insuficiente de servidores; • Paralisação do processo ao chegar na etapa do Plano de Utilização; • <i>Feedback</i> dos produtores rurais 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento na quantidade de servidores;
Entrevistado 6	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação do Processo Eletrônico; • Legislação trouxe elementos complementares que melhoraram a direção da política 	<ul style="list-style-type: none"> • Troca de gestão; • Rotatividade dos servidores; • Grupos que são contra a regularização 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento na quantidade de servidores;

Elaboração própria.

Os discursos durante as entrevistas esboçaram visões diferentes sobre os desafios que estão postos no processo de regularização. Alguns deles são voltados à insuficiência de servidores para realização de diversas atividades como, instruir processos, realizar análises, fazer vistorias e auxiliar nas atividades da Subsecretaria.

A articulação com outros órgãos também se mostrou positiva, onde dois entrevistados citaram a cooperação para aumentar o alcance da Secretaria de Agricultura, mas ao mesmo tempo mostrou que é um ponto a ser melhorado internamente dentro da instituição.

Em relação aos processos de regularização de áreas rurais, percebeu-se que eles costumam ter mais andamento que os processos inseridos em zona urbana com características rurais, o que o entrevistado 3 ressaltou, que até o momento não tem dado andamento devido à falta de instrumentos normativos que o permite chegar ao contrato.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa voltada à compreensão das variáveis que podem influenciar o processo de regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal limitou-se a buscar entender o lado dos burocratas que tem a atribuição de executar essa política pública. A pesquisa através de questionário dirigido aos produtores rurais poderia ser um terceiro instrumento que complementaria a compreensão do fenômeno de forma mais completa, porém, não foi possível prosseguir com a aplicação dos questionários pela dificuldade em alcançar o público-alvo da pesquisa sem interferências externas além do processo de regularização.

Outra limitação da pesquisa é referente à falta de dados mais concretos em relação a situação fundiária de áreas que pertencem a Terracap, ao Distrito Federal, à União, ao particular ou desapropriadas em comum. Um segundo dado importante para a mensuração seria a quantidade de áreas com processos de regularização e áreas que ainda não iniciaram o processo junto à SEAGRI.

Em relação aos objetivos específicos, dois deles foram trabalhados através das entrevistas e parcialmente pelas pesquisas documentais, na qual alguns fenômenos puderam ser observados como a interação entre agentes implementadores e os requerentes da regularização, sob várias perspectivas dos servidores que alguns tinham atuações mais distantes ou mais próximas do atendimento ao público, bem como burocratas de médio escalão que intermediam a relação entre as duas esferas mas também sofre pressão de ambas. Lotta (2019), define essas linhas de ação como atos discricionários nas quais o burocrata toma decisões que podem mudar a forma como a implementação foi idealizada pelos *policy makers*, para fins de adaptação da política a realidade enfrentada. Isso é enfatizado quando cada unidade possui sua forma de organização e cumprimento de tarefas.

Os pressupostos trazidos no início deste trabalho, bem como a justificativa se mostraram conexos com a realidade apresentada através da pesquisa, onde existe uma situação de quantidade elevada de processos ainda sem definição ou paralisados, por motivos diversos. A compreensão do problema pelos entrevistados, além das várias óticas explanadas durante as entrevistas mostram que a regularização fundiária e de ocupação

no Distrito Federal é complexa e necessita de diversas linhas de ação, algumas mais urgentes e outras a médio e longo prazo.

Outra pesquisa referente à interação dos órgãos relacionados a política pública como Terracap, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Instituto Brasília Ambiental, a própria Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, entre outros órgãos, na dinâmica de articulação para juntamente chegarem ao objetivo principal da política, firmar contrato seja ele de concessão de uso ou direito real de uso ou até mesmo de alienação de bens onde o requerente cumprirá seu objetivo em ter posse de terra resguardado através de instrumento legal válido, e por parte da administração pública em fiscalização e monitorar as ocupações fixas de produtores agrícolas.

As indagações trazidas pelos entrevistados sobre os problemas que ainda persistem na regularização, como a falta de um sistema de gestão, ausência ou insuficiência de servidores públicos para auxiliar nas atividades administrativas mostra que a administração pública deve se reinventar, buscar soluções para problemas que ocorrem no cotidiano. Como pontuado por alguns entrevistados, a regularização fundiária advém de um histórico de diversos normativos que não conseguiram resolver o problema de ocupação desenfreada e falta de ordenamento das novas ocupações.

Todos os entrevistados em algum momento da entrevista sugeriram intervenções, o que demonstra que os agentes implementadores não apenas executam a política de regularização, mas também buscam soluções entre si para melhor adequação a política frente a uma realidade onde no passado diversas políticas voltadas para o mesmo fim não conseguiram se manter.

Desta forma, a pesquisa também abrangendo as pessoas que buscam a regularização fundiária, e suas visões referentes a essa política se tornariam enriquecedoras para o trabalho, além de expandir o entendimento sobre as interações entre burocrata e cidadão.

5.1. Recomendações

Após a análise e dada as conclusões, algumas alternativas podem ser propostas para tentar mitigar as dificuldades ressaltadas pelos entrevistados que acabam repercutindo em todo o processo de regularização. Assim como um processo em uma linha de produção, quando em um setor existe problemas, toda a cadeia produtiva acaba sendo afetada. Diante das dificuldades levantadas sugere-se as seguintes intervenções:

Recomendação 1 - Provimento de concurso público, para a efetivação de novos servidores públicos para preenchimento tendo em vista a escassez de mão de obra nas unidades principalmente nas fases iniciais do processo, onde existe maior quantidade de fluxo sobre os processos.

Recomendação 2 – Estabelecimento de sistemas de gestão que trabalhem em conjunto ao Sistema Eletrônico de Informações que possa organizar as informações e os processos de forma sistêmica, possibilitando planejamento e foco em determinados processos de regularização.

Recomendação 3 – Fazer padronização em determinadas ações, como, análises e instruções de processos de determinada área, focar em áreas específicas devido à escassez de servidores.

Recomendação 4 – Estabelecer prazos no processo de regularização para a realização de etapas do processo, da análise e da juntada de documentos por parte dos interessados. Esses vencimentos podem dar maior dinâmica e celeridade aos processos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, vol. 3, n. 2, jul./dez. 2015.
- ALVES, Pedro Assumpção; MARRA, Thiago Batista. A aplicação dos dados demográficos na regularização fundiária da Amazônia Legal. **Anais**, p. 1-18, 2016.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas**. Sociologia, problemas e práticas, n. 83, p. 11-35, 2017.
- ARCHIPAVAS, Julianne Alves Naporano. **Instrumentos de ação pública: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR**. 168 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- BERTOLINI, Valéria Andrade. **Para onde vai o rural no DF? Análise de processos sócio espaciais nas áreas rurais do Distrito Federal – de 1960 à 2000**. 192 f., il. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária**. 260 p., il. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto – Enferm.** Florianópolis: 2006.
- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.
- COSTA, Vandréa Pereira da. Instrumentos para regularização fundiária em APP's. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 21, jan./jun. 2013.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luiz Quaglia.

Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. Planejamento e Políticas Públicas, n. 32, IPEA, jan./jun. 2009.

FARIAS, Darcy Dornelas de. **Terras no Distrito Federal: experiências com desapropriações em Goiás (1955-1958).** 200 f., il. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

HIGGINS, Silvio Salej; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. **Análise de redes em ciências sociais.** Brasília: ENAP, 2018.

HOLWETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública.** Maceió: EDUFAL, 2012.

LOTTA, Gabriela et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, n. 4, p. 779-816, 2018.

LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.** Brasília: ENAP, 2019.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública de regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, Pedro Sérgio Vieira; DIEHL, Diego Augusto; MENDES, Josilene Ferreira. Os instrumentos de regularização fundiária na política de reforma agrária e a aplicação do princípio de justiça social no contexto amazônico. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 35, n. 2, 2011.

MENEZES, Thereza Cristina Cardoso. A regularização fundiária e as novas formas de exploração rural na Amazônia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 23, n. 1, 2015.

MINAYO, Maria Cecília. S. (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Ed. 32. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

NOGUEIRA, Conceição. A análise do discurso. Em L. Almeida e E. Fernandes (Edts), *Métodos e técnicas de avaliação: novos contributos para a pratica e investigação*. Braga: CEEP.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização Fundiária de Interesse Social. São Paulo: **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, ed. 1, 2012.

PÉBAYLE, Raymond. *Área rural do Distrito Federal Brasileiro*. In: **Revista Brasileira de Geografia**, v. 33, n. 1, 1971.

REIS, Émilien Vilas Boas; DE OLIVEIRA, Márcio Luís. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. UniCEUB, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p.42-54, ago. 2017.

ROSALIND, Gill in BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Ed. 2. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

SARMENTO, Débora Maria Barbosa. Usucapião e suas modalidades. **Curso de Direitos Reais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. Registro de Imóveis III: procedimentos especiais. **Editora Saraiva**, ed. 2, mar. 2016.

SIMON, Hebert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SILVA, Rui Corrêa da. Extensão rural. São Paulo: Érica, ed. 1, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). Agricultura Familiar no DF – Dimensões e desafios. Brasília, DF, 2013. Disponível em:

<<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Agricultura-Familiar-no-DF-Dimens%C3%B5es-e-Desafios.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI-DF). Dados da regularização das ocupações. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.seagri.df.gov.br/dados-srf/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SAEGRI-DF). Grupo de Trabalho designado para a análise do Plano de Utilização da Unidade de Produção – GT/PU (SRF). Brasília, 2018. Disponível em: <<https://agricultura.df.gov.br/grupo-de-trabalho-designado-para-a-analise-do-plano-de-utilizacao-da-unidade-de-producao-gtpu-srf/>>.

_____. Estrutura organizacional. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/estrutura-organizacional/>>. Acesso em: 1 mai. 2021.

_____. Etapas procedimentais no processo de regularização rural. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/Link48-Etapas-procedimentais-no-processo-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-rural.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2021.

_____. Etapas procedimentais no processo de regularização urbana com características rurais. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/Link49-Etapas-procedimentais-no-processo-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-urbana-com-caracter%C3%ADsticas-rurais.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2021.

_____. Concessões firmadas da política de regularização das terras públicas rurais GDF/TERRACAP. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/Link11-Regulariza%C3%A7%C3%A3o-em-n%C3%BAmeros.pdf>>. Acesso em: 3 mai. 2021.

Legislação

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

BRASIL. Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 1956.

BRASIL. Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972. Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 1972.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Planalto, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. **Planalto**, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal: institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos da alienação de imóveis da União. **Planalto**, Brasília, DF.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017. Institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap. **Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF**, Brasília, DF.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 38.125, de 11 de abril de 2017. Regulamenta a Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017 que institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap. **Diário Oficial do Distrito Federal**, n. 72, Brasília, DF, 13 abr. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 2.739, de 16 de outubro de 1974. Estabelece normas para uso, concessão, distribuição e arrendamento de terras na área rural do Distrito Federal. **Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/3948/%20exec_dec_2739_1974.html>. Acesso em: 25 out. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 19.248, de 19 de maio de 1998. Estabelece normas sobre distribuição, administração e utilização de terras públicas rurais no Distrito Federal. **Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/33827/exec_dec_19248_1998.html#art17_par3>.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 22.436, de 2 de outubro de 2001. Altera o dispositivo do Decreto nº 19.428, de 19 de maio de 1998, e dá outras providências. **Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/40543/Decreto_22436_02_10_2001.html>.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=;)>. Acesso em: 1 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 27 abr. 2009.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 20.976, de 27 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a extinção da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal na forma da Lei nº 2.294, de 21 de janeiro de 1999. **Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF**, Brasília, DF, 2000.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.565, de 23 de agosto de 2016. Altera o Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, que estabelece o Sistema Eletrônico de Informações – SEI como sistema oficial para gestão de documentos e processos

administrativos no âmbito dos órgãos e entidades do Distrito Federal. **Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF**. Brasília, DF, 2016.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.442, de 8 de novembro de 2018. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal e dá outras providências. **Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF**. Brasília, DF, 2018.

Apêndice A - Roteiros de entrevistas

ENTREVISTA 1

Data prevista para entrevista: ____/____/____

Identificação do entrevistado:

Setor: _____

Função: _____

Objetivo: Saber sobre o procedimento de análise documental na **Gerência de Regularização das Ocupações Rurais** e o que isso impacta no processo de regularização fundiária rural, bem como a relação dessa unidade com as outras durante o processo de regularização, dentre outras atribuições.

Questões:

- I. Como era realizada a análise documental anterior a 2017, houve muitas mudanças no procedimento de análise dos documentos no decorrer desse período, considerando as diferentes legislações?
- II. Como é feita a comunicação com o requerente quando existe necessidade de trazer novos documentos ou pendências documentais? A resposta costuma ser célere?
- III. O tempo de resposta do requerente quando notificado, impacta muito no tempo de andamento do processo?
- IV. Quando um processo tem alguma pendência, é comunicado imediatamente a outra unidade anterior sobre essa demanda? Se sim, qual é a principal via de comunicação?
- V. Na sua opinião, quais são as principais barreiras que atrasam a análise e o andamento do processo de regularização?
- VI. Existem áreas específicas que demandam maior esforço para serem regularizadas? Se sim, quais são os fatores que paralisam esses processos?
- VII. Existe uma lista de prioridades para a análise documental dos processos de regularização, se sim, como é definido essa prioridade?
- VIII. Em sua opinião, você acha que existem formas de simplificar o processo de regularização, visando torna-lo mais ágil? Se sim, quais seriam essas formas?
- IX. Tendo em vista que esta Gerência tem como uma das atribuições acompanhar o trâmite dos processos de regularização, quando chega a fase onde necessita da

anuência de outros órgãos como a SEDUH e Terracap, o tempo de retorno é longo?

- X. Existe muita dependência da resposta de outros órgãos além da Terracap e SEDUH, durante o andamento dos processos de regularização?

ENTREVISTA 2

Data prevista para entrevista: ____/____/____

Identificação do entrevistado:

Setor: _____

Função: _____

Objetivo: Saber sobre a interação da **Gerência de Atendimento ao Público** com o público-alvo, entender sobre questões cotidianas entre o agente público e os beneficiários e como isso impacta no processo de regularização fundiária rural, bem como a relação dessa unidade com as outras durante o processo de regularização, dentre outras atribuições.

Questões:

- I. O requerente entende com facilidade o que é processo de regularização?
- II. Como é feita a comunicação com o requerente quando existe necessidade de trazer novos documentos ou pendências documentais? A resposta costuma ser célere?
- III. Os requerentes costumam vir a Secretaria com frequência para saber sobre o andamento do processo de regularização?
- IV. Quais são as atividades que mais demandam esforço para a instrução dos processos?
- V. A comunicação com outros setores e unidades costuma ser rápida?
- VI. Na sua opinião, quais são as principais barreiras que atrasam a análise e o andamento do processo de regularização?
- VII. Em sua opinião, você acha que existem formas de simplificar o processo de regularização, visando torna-lo mais ágil? Se sim, quais seriam essas formas?
- VIII. Quais foram as principais mudanças que você observou nos processos de regularização durante o tempo em que esteve na Secretaria de Agricultura?

ENTREVISTA 3

Data prevista para entrevista: ____/____/____

Identificação do entrevistado:

Setor: _____

Função: _____

Objetivo: Buscar saber sobre as principais atividades que são demandadas no âmbito da **Diretoria de Regularização Fundiária Rural** diariamente, se existe prioridade nas atividades a serem executadas, quais são os processos que mais demandam tempo para serem analisados, entre outras questões.

Questões:

- I. O requerente entende com facilidade o que é processo de regularização?
- II. Quais são as atividades que mais demandam esforço para a instrução dos processos?
- III. A necessidade de tramitar os processos entre várias instâncias e órgãos como no caso dos processos de regularização de glebas com características rurais inserido em Zona Urbana são barreiras para o andamento processual? De que forma isso poderia ser superado?
- IV. Em sua opinião, você acha que existem formas de simplificar o processo de regularização, visando torna-lo mais ágil? Se sim, quais seriam essas formas?
- V. Na sua opinião, quais são as principais barreiras que atrasam a análise e o andamento do processo de regularização?
- VI. Quais foram as principais mudanças que você observou no processo de regularização antes e depois de 2017?
- VII. Existem áreas específicas que demandam maior esforço para o andamento dos processos de regularização?
- VIII. Existe uma “lista de prioridades” entre os processos de regularização? Se sim, como ela é definida?
- IX. Quais ações ajudam a acelerar a análise dos processos de regularização?
- X. O tempo de resposta do requerente quando notificado, impacta muito no tempo de andamento do processo?

ENTREVISTAS 4 e 5

Data prevista para entrevista: ____/____/____

Identificação do entrevistado:

Setor: _____

Função: _____

Objetivo: Ter noção de quais são os principais desafios para a realização das atividades da **Gerência de Vistorias** e da **Diretoria de Fiscalização Fundiária** como: a vistoria tendo em conta, a limitação de recursos materiais como combustível, equipamentos necessários para verificação da ocupação, meio de locomoção, de recursos humanos como quantidade de pessoal para visitar as chácaras e fazendas, áreas prioritárias, e etc.

Questões:

- I. Existe uma lista de prioridades para realização de vistoria? Tendo em vista a limitação dos recursos materiais, de pessoal, tempo gasto para a realização das vistorias, entre outros?
- II. A vistoria é realizada com frequência nas áreas que possuem processo de regularização?
- III. O requerente entende com facilidade o que é processo de regularização?
- IV. O tempo de resposta do requerente quando notificado impacta muito no tempo de andamento do processo?
- V. Em sua opinião, ainda existem muitas áreas que ainda não buscaram a regularização junto à Secretaria de Agricultura?
- VI. É feita alguma parceria com outras instituições para a cobertura das vistorias nas áreas que possuem processo de regularização?
- VII. Em sua opinião, você acha que existem formas de simplificar o processo de regularização, visando torna-lo mais ágil? Se sim, quais seriam essas formas?
- VIII. Na sua opinião, quais são as principais barreiras que atrasam a análise e o andamento do processo de regularização?
- IX. A comunicação entre as unidades de forma horizontal e vertical durante o processo de regularização é de forma rápida?
- X. Quais foram as principais mudanças que você observou durante o tempo em que esteve na pauta da regularização?

ENTREVISTA 6

Data prevista para entrevista: ____/____/____

Identificação do entrevistado:

Setor: _____

Função: _____

Objetivo: Ter melhor compreensão de como o processo de regularização evoluiu desde a legislação distrital que institui a política de regularização fundiária rural no Distrito Federal, as principais barreiras que existiam ou foram superadas, entre outros.

Questões:

- I. Como era realizada a análise documental anterior a 2017, houveram muitas mudanças no procedimento de análise dos documentos no decorrer desse período, considerando as diferentes legislações?
- II. O requerente entendia com facilidade o que era o processo de regularização?
- III. Em sua opinião, por que os produtores rurais buscam a regularização junto à Secretaria de Agricultura?
- IV. Ainda existem muitas áreas que ainda não iniciaram o processo de regularização?
- V. Em sua opinião, você acha que existem formas de simplificar o processo de regularização, visando torna-lo mais ágil? Se sim, quais seriam essas formas?
- VI. Na sua opinião, quais são as principais barreiras que atrasam a análise e o andamento do processo de regularização?
- VII. Existem fases da regularização que possuem tendência de reter o andamento do processo? Quais seriam elas?
- VIII. Quais foram as principais mudanças que você observou durante o tempo em que esteve na pauta da regularização?
- IX. As mudanças de gestão impactavam muito nas análises dos processos?
- X. A comunicação e tempo de resposta costumavam ser rápidas entre as unidades?

Apêndice B – Codificação dos entrevistados

Código	Data da entrevista	Cargo	Tempo na org.
Entrevistado 1	24/08/2021	Gerente da Gerência de Regularização das Ocupações Rurais (GEROR)	Desde 2013 na Secretaria de Agricultura e a partir de 2019 como gerente.
Entrevistado 2	08/09/2021	Gerente da Gerência de Atendimento ao Público (GEAT)	Atua na Secretaria de Agricultura desde 2016, já passou por diversas unidades.
Entrevistado 3	08/09/2021	Diretor da Diretoria de Regularização Fundiária (DIRF)	Em 2010-2011 entrou na Secretaria de Agricultura, formado em Direito, atualmente Diretor da DIRF.
Entrevistado 4	20/09/2021	Diretor de Fiscalização Fundiária (DIFIF)	Desde 2013, atuando na área de fiscalização e vistoria da Subsecretaria de Regularização Fundiária.
Entrevistado 5	22/09/2021	Gerente da Gerência de Vistorias (GEVIS)	Está na Secretaria de Agricultura desde 2013, sempre atuando na área de vistorias.
Entrevistado 6	24/09/2021	Servidor público do Protocolo da Secretaria de Agricultura, Ex-Diretor da Diretoria de Regularização	Entrou na Secretaria de Agricultura em 2013, passou em diversas unidades da Secretaria, em 2019 foi diretor da Diretoria de Regularização Fundiária Rural.

Apêndice C – Fases do processo de regularização

Área Rural	
Fases	Denominação
1	Entrega dos documentos pelo produtor (interessado)
2	Comprovação de ocupação
3	Realização da vistoria
4	Apresentação do Plano de Utilização (PU)
5	Análise do Plano de Utilização pelo Grupo de Trabalho que analisa o PU
6	Instrução de saneamento dos autos
7	Análise jurídica pela AJL
8	Deliberação pelo Conselho de Regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal - COREG
9	Certificação da Legitimidade da Ocupação (CLO)
10	Deliberação da DIRET/TERRACAP
11	Celebração do contrato de concessão
12	Processo de individualização da matrícula do imóvel
13	Entrega do contrato de direito real de uso
14	Alienação do imóvel
Área Urbana com características rurais	
Fases	Denominação
1	Entrega dos documentos pelo produtor (interessado)
2	Comprovação da ocupação
3	Realização da vistoria
4	Anuência da SEDUH quanto a interferência em projetos urbanísticos
5	Anuência da Terracap quanto a interferência com projetos urbanísticos (se ARINE)
6	Apresentação do Plano de Utilização (PU)
7	Análise do Plano de Utilização pelo Grupo de Trabalho que analisa o PU
8	Instrução do saneamento dos autos
9	Deliberação do GTPDOT
10	Análise jurídica pela AJL
11	Deliberação pelo Conselho de Regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal - COREG
12	Certificação de Legitimidade da Ocupação (CLO)
13	Deliberação da DIRET/TERRACAP

14	Celebração do contrato de concessão
15	Processo de individualização da matrícula do imóvel
16	Entrega do contrato de direito real de uso
17	Alienação do imóvel

Elaboração própria.

Anexos

ANEXO A - FLUXOGRAMA REGULAR DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO DE GLEBAS EM ZONA RURAL E AS UNIDADES RESPONSÁVEIS



Figura 1: Gerência de Regularização das Ocupações Rurais (**GEROR**), Gerência de Vistorias (**GEVIS**), Grupo de Trabalho para análise do Plano de Utilização da Unidade de Produção (**GTPU**), Diretoria de Regularização Fundiária Rural (**DIRF**), Assessoria Jurídico-legislativa (**SEAGRI/AJL**), Gerência de Gestão de Contratos e Estatística (**GECOE**) e Subsecretaria de Regularização Fundiária (**SRF**).

Fonte: Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI/DF)

**ANEXO B - FLUXOGRAMA REGULAR DOS PROCESSOS DE
REGULARIZAÇÃO DE GLEBAS COM CARACTERÍSTICAS RURAIS
INSERIDO EM ZONA URBANA E AS UNIDADES RESPONSÁVEIS**



Figura 2: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), Grupo de Trabalho para análise do Plano Diretor do Ordenamento Territorial (GTPDOT).

Fonte: Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI/DF)