

O COMPARTILHAMENTO DE DADOS NO GOVERNO FEDERAL COMO PROCESSO DE GOVERNANÇA NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA PROPOSIÇÃO PARA O CADASTRO RURAL DO INCRA/PR

João Wagner Gomes da Silva Mestrando em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR. Bacharel em Geografia pela Universidade de Brasília. Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário no INCRA. Vanessa Ishikawa Rasoto Doutora em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente é Vice-Reitora e Professora Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Ex-Assessora para Assuntos Estudantis da Reitoria, ex-diretora da Agência de Inovação da UTFPR. Isaura Alberto de Lima Doutora em Engenharia de Produção pela UFSC (2004). Professora Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública e dos cursos de engenharias e administração presencial e EAD. Avaliadora Institucional, Auditora e Chefe de Gabinete da Reitoria.

Contato: joaowagner9@hotmail.com

ishikawa@utfpr.edu.br

alberton@utfpr.edu.br

RESUMO

Os efeitos com a demora na liberação de informações pelo serviço público no Brasil, têm ocasionado muitos transtornos para seus usuários. Esta demora é resultado de uma gestão de processos deficitária e pouco estruturada para as necessidades atuais, o que aponta para um premente avanço nas ações dos órgãos do Governo Federal na busca de meios para uma prestação de serviços que possam representar: economia, eficiência e transparência e na efetivação das políticas públicas. A pesquisa pretendeu-se verificar qual o tempo de espera para emissão de certidão para fins de aposentadoria emitida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/PR e como o compartilhamento dos dados pode ser uma boa solução para mitigar esse problema utilizando-se dos processos de Governança. A metodologia utilizada foi de natureza exploratória, revistando os marcos legais que balizam o método de compartilhamento de dados, além de um levantamento de dados quantitativos da emissão de certidões. Os principais resultados encontrados para demora na emissão das certidões, decorrem de fatores administrativos e decisórios na gestão diante das alternativas disponíveis como a plataforma GOVDATA.

Palavras-chave: Compartilhamento de Dados. Governança. Cadastro Rural.

INTRODUÇÃO

Para Secchi (2009) os modelos da reforma do Estado a partir da década de 1990, surgem com a preocupação na eficiência, se tornando assim, o modelo de administração pública gerencial. Este princípio não tem ocorrido na prestação de alguns serviços pelo Serviço Público Federal, o que tem causado muitos transtornos para os seus usuários, a exemplo do que ocorre quando são solicitadas informações ou comprovantes que podem permitir o acesso a políticas públicas, benefícios, normalmente, demandados por órgão da mesma esfera de poder. Como resultado, em certos casos, tem ocorrido uma demora desnecessária na liberação destas informações, muito em função da falta de governança dos dados mantidos por estas instituições e que não são compartilhados entre si.

O Governo Federal tem a responsabilidade e atribuições impostas pela Constituição de 1988 em prestar serviços de qualidade e com eficiência, o tendo ainda o dever de planejar, implementar e gerir soluções que possibilite agilidade e resultados, principalmente quando lhe são demandados a disponibilização de informações. É dever do Governo, segundo Moreira, Sant’ana e Jorente (2018, p. 72) “fornecer mecanismos mais eficientes e transparentes de acesso aos serviços públicos de disponibilização de dados”.

Essa demora não é apenas resultado de uma gestão deficitária pontual, onde serviços demandados por um cidadão em um órgão, necessitam de informações de um segundo, sendo o requerente o agente solicitante em ambos, mas, em geral, pela falta de uma governança no serviço público.

Neste contexto, destaca-se o caso do INSS que exige do requerente do benefício social da aposentadoria com contagem de tempo como trabalhador rural a apresentação de comprovante, que podem ser obtidos em: sindicatos rurais, associações ligadas ao meio rural ou junto ao INCRA. Essas informações servem para comprovar o vínculo com imóvel à época que trabalhou no campo, para somar ao tempo de contribuição urbana ou mesmo para quem trabalhou no campo por toda vida.

Quando o usuário deste serviço se dirige ao INCRA, para solicitar a certidão de comprovação de atividade rural a ser levada ao INSS, ressalta-se o longo período de espera para sua emissão. Essa certidão é emitida com base em informações cadastrais rurais específicos arquivadas e mantidas no Serviço de Cadastro Rural do órgão Agrário no Paraná, que vem servindo como fonte de comprovação contagem de tempo de trabalho no campo às pessoas interessadas em se aposentar. Esse período de espera se dá pelo modo em que o processo em que essas informações são mantidas e compartilhadas.

Em meio a este conjunto de serviços que precisam melhorar a eficiência, a administração pública necessita se apoiar em uma gestão informacional que seja estabelecida e mantida pelos órgãos que geraram as informações. Hoje existem diversos métodos modernos para armazenagem de dados, o que pode facilitar o seu compartilhamento com outros órgãos federais. No âmbito governamental destaca Sant’ana (2009, apud MOREIRA; VALENTIM; SANT’ANA, 2018, p.301) “a internet pode proporcionar meios para viabilizar maior interação entre a administração pública e os indivíduos e grupos da sociedade”.

Ainda, segundo Sant’ana (2009, apud MOREIRA; VALENTIM; SANT’ANA, 2018, p.303), para produzir a elaboração das Condições indispensáveis de uma economia avançada Nacional de Dados Abertos (INDA), o Governo publica a versão beta do Portal Brasileiro de Dados Abertos. A ideia do novo povoado é associar dados públicos em formato aberto. A INDA é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle para reparar às condições de troca de dados e informações, entre os distintos poderes e esferas governamentais, gerados e armazenados nos portais dos órgãos públicos, onde possam ser usados livremente pela comunidade em geral.

O que não se vê na prática da gestão pública. Desta forma tem-se como objetivo neste estudo, identificar quais os motivos na demora da emissão de certidão para fins de aposentadoria no INCRA/PR, também analisar como a Governança Pública pode contribuir na melhoria destes processos e identificar quais os meios disponíveis utilizados no Governo Federal que podem ser utilizados para o compartilhamento de dados cadastrais do INCRA para o INSS no Estado do Paraná, visando otimizar a respostas e tempo de espera da certidão para comprovação de atividade rural.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

O termo governança, em sentido amplo, pode ser delimitado como um procedimento complexo para se decidir de forma a trespassar o governo. Os aspectos constantemente evidenciados nos autores da academia sobre a governança estão ligados: à autenticidade do lugar público em instituição; à divisão do poderio entre os que estão governando e aqueles que são governados; aos processos de negociação em os atores sociais (a forma de agir e as práticas, o gerenciamento das interações e a correlação que desembocam

ou não em sistemas alternativos de controle, a instituição de redes e os mecanismos de chefia); e à descentralização da permissão e das utilidades ligadas a postura de governar (PEREIRA, 2010, p. 11).

Devido as grandes mudanças estruturais e o contexto socioeconômico e político que o país tem passado, tem se tornado necessário que se promovam mudanças inovadoras na administração pública, para se alcançar uma boa governança. Onde o Estado deve se tornar inteligente, mediado e indutor, com forte articulação com setor privado e terceiro setor, com objetivo de prestar um serviço público de qualidade (PEREIRA, 2010, p.12).

Para Secchi (2009), as hipóteses do desenvolvimento abordam a governança tal como um quadro apropriado de costumes democráticos e de gestão que auxiliam os países a aumentar as suas condições para se desenvolver social e também economicamente. Inferindo que a “Boa governança” trata-se de conciliação de bons costumes de gestão pública.

Segundo o Tribunal de Conta da União (2014), a Governança no setor público refere-se, aos instrumentos de análise e tradições, são determinantes como a sociedade e similarmente as partes interessadas são ouvidas, como as decisões que são deliberadas e como o domínio e as responsabilidades são exercidos (TCU, 2014, apud GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

Preocupa-se, além disso, com a personalidade dos sistemas políticos e administrativos de comportar-se efetiva e decisivamente para solucionar complicações públicas (TCU, 2014, apud PETERS, 2012).

Na esteira desta capacidade administrativa e habilidade para tomar decisões, destaca-se a necessidade do governo ter em seus quadros, gestores competentes e comprometidos, para desempenhar adequadamente neste novo modelo de gestão com competências e capacidade de inovar, apoiadas no planejamento estratégico da organização com a capacidade de liderança e transparência das atividades e ações sob sua responsabilidade (PEREIRA, 2010).

De acordo com o Banco Mundial, ao passo que a Governança se refere a estruturas, utilidades, processos e tradições organizacionais atento em garantir que aquilo que se planeja, seja executado de forma que atinjam as metas e resultados de maneira transparente (TCU, 2014, apud WORLD BANK, 2013).

Relacionando-se com processos de comunicação, de avaliação e análise, de influência; tomada de decisão; liderança; além da auditoria e *accountability*. ISO/IEC 38500:2008. O que inclui ainda como funções de Governança, a saber: “a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e e) gerenciar conflitos internos” (TCU, 2014, p. 31)

Por outro lado, a gestão trata da rotina diária dos programas e dos entes e órgãos responsáveis para a sua implementação, utilizando-se das estratégias, políticas, processos que foram acordados previamente (WORLD BANK, 2013).

Existe uma preocupação na eficiência no cumprimento nas que foram priorizadas, considerando o custo-benefício dos programas (TCU, 2014).

Essas ações práticas dentro do governo, com uma participação mais efetiva nas ações e uma cobrança sobre os resultados quando estabelecida a Governança Pública, deve-se disponibilizar os programas aos cidadãos a fim de participarem na discussão e na elaboração das políticas (SECCHI, 2009, p. 360).

Por isto, a sociedade necessita participar ativamente para conhecer os resultados dos programas implementados pelo Estado, para possibilitar mecanismos de governança no processo de avaliação e gerenciamentos das ações. Desta forma, é almejada que os gestores tenham um comportamento adequado, dentro da moralidade e ética pública em busca dos resultados que a sociedade espera (TCU, 2014).

1.1.1 Governança Digital

Governança Digital: é o uso disponível da tecnologia da informação e comunicação pelo governo, visando a eficiência na prestação dos serviços públicos no aprimoramento dos processos de tomada de decisão, nos níveis de obrigação, transparência e nos resultados que a sociedade espera do governo (BRASIL, 2016).

Para alcançar maior eficiência nos pressupostos da governança, segundo (BRANDI; SILVA, 2017, apud TCU, 2015), estabelece-se a governança digital como utilização na gestão pública pelas ferramentas disponibilizadas pela tecnologia da informação de forma aceitável com objetivo de integrar processos e dados, com objetivo de melhorar os serviços públicos, estreitando a comunicação, permitindo assim uma participação maior do cidadão. (BRANDI; SILVA, 2017).

Essa melhora, quando se fala em servir ao público, ocorre de forma complementar aos expressos na legislação brasileira, os seguintes princípios orientarão as ações de governança digital na Administração Pública Federal (BRASIL, 2018).

1. Foco nas necessidades da sociedade: a perspectiva da sociedade, pessoas físicas e jurídicas, é o principal instrumento para o desenho e a entrega de serviços públicos digitais.

2. Abertura e transparência: ressalvado o disposto em legislação específica, dados e informações são ativos públicos que devem estar disponíveis para a sociedade, de modo

a dar transparência e publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços, gerando benefícios sociais e econômicos.

3. Compartilhamento da capacidade de serviço: órgãos e entidades deverão compartilhar infraestrutura, sistemas e serviços, de forma a evitar duplicação de esforços, eliminar desperdícios e custos e reduzir a fragmentação da informação em silos.

4. Compartilhamento de dados: órgãos e entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão compartilhar dados entre si, sempre que houver oportunidade de simplificar processos administrativos e a prestação de serviços à sociedade.

5. Simplicidade: reduzir a complexidade, a fragmentação e a duplicação das informações e dos serviços públicos, otimizando processos de negócio, com foco na eficiência da prestação de serviços à sociedade.

6. Priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital: sempre que possível, os serviços públicos serão oferecidos em meios digitais, sendo disponibilizados para o maior número possível de dispositivos e plataformas.

7. Segurança e privacidade: os serviços públicos digitais devem propiciar disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados e informações, além de proteger o sigilo e a privacidade pessoais dos cidadãos na forma da legislação (BRASIL, MPOG, 2018).

Com este objetivo a estrutura de governança digital brasileira compõe-se de instâncias de decisão e participação diversas e representativas de vários setores. Organizada por conselhos de planejamento com composições diversas, essa estrutura busca captar as demandas e tendências da sociedade e direcionar os processos de digitalização para, em discussões colegiadas, definir os documentos e marcos que guiam a transformação digital no país (BRASIL, MPOG, 2018).

1.2 COMPARTILHAMENTO DE DADOS NO GOVERNO FEDERAL

Para uso de uma informação, é necessário inicialmente adquirir e reunir os dados que, depois de processados cognitivamente por uma pessoa, podem atender a necessidade relacionada a informação que se requer, desde que sejam preparados, organizados e armazenados um formato adequado às novas tecnologias disponíveis e que possibilitam o seu compartilhamento (MOREIRA; VALENTIM; SANT'ANA, 2018).

Implica ainda, segundo o Tribunal de Contas da União numa definição de diretrizes do alto escalão da administração pública disponibilizar os dados possíveis para divulgação as informações relacionadas ao órgão ou ente, assim como o diálogo com todos os interessados para detectar quais as demandas que podem ser tratadas e compartilhadas para beneficiar o cidadão (TCU, 2014).

O principal instrumento de compartilhamentos de dados disponível que tem sido utilizado pelo Governo Federal é a internet, isso tem proporcionado alternativas de gerenciamento de dados e auxiliado os processos internos da gestão pública, e também tem facilitado a relação entre as instituições públicas (MOREIRA; VALENTIM; SANT'ANA, 2018).

A medida que a população acessa as informações governamentais, está se colocando em prática o processo de compartilhamento de dados sobre as ações e decisões dos agentes públicos, que foram gerados e mantidos por órgãos governamentais. O que de certa forma, gerará demandas sobre a forma de gerir essas informações, para atendimento dos prazos quando demandadas pelos cidadãos. Isso se dá por um processo efetivo de tomadas de decisão dos gestores no modelo de Governança Digital, que tem sido implementado no Governo Federal (MOREIRA; VALENTIM; SANT'ANA, 2018).

A lei nº 12.527/2011, que estabelece critérios para o acesso a informação públicas, foi estabelecido meios que permite ao cidadão comum, solicitar e receber informações públicas de órgãos e entidades com prazo definido de entrega. Isso demonstra a aplicação do princípio da transparência no serviço público, sendo a internet um dos meios mais usuais para a divulgação das informações (BRASIL, 2011).

Outro avanço recente no compartilhamento de dados foi publicação do Decreto Governamental 8.789 de 29 de junho de 2016, para:

- a) a simplificação da oferta de serviços públicos;
- b) a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas;
- c) análise da regularidade da concessão ou pagamento de benefícios ou execução de políticas públicas; e
- d) a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados constantes das bases dos órgãos e das entidades públicas federais (BRASIL, 2016).

Importante frisar, que nem todas as informações referentes aos cidadãos e mantidas em órgãos públicos, podem ser compartilhados de forma aberta, devido o caráter inviolável do sigilo dos dados, conforme o art. 5, Inciso XII da Constituição Federal de 1988. Salvo em alguns casos de ordem judicial, a exemplo do que ocorre com o sigilo fiscal (BRASIL, 1988).

1.2.1 Práticas de Compartilhamento de Dados no Governo Federal

Com a criação do programa Governo Eletrônico, o governo busca uma melhor qualidade e eficiência na prestação de serviços ao cidadão para fortalecer a participação por meio do acesso à informação e espera também melhorar as relações com empresas e indústrias (BRASIL, 2019).

Em 2010, ao lançar a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), o governo implementa a versão beta do Portal Brasileiro de Dados Abertos, que é um sítio para compartilhar dados públicos em padrão aberto e não tratado. A INDA reúne padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos para manter o intercâmbio de dados, nos diferentes níveis e poder e governo, que são produzidos e arquivados nos órgãos públicos, sejam acessados por todos os cidadãos (BRASIL, 2019).

Neste contexto de inovação e transformação digital foi criada a Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData), na esteira das transformações promovidas pelo governo. Vai permitir o compartilhamento e análise de dados e a dar suporte ao escopo do Programa Brasil Eficiente, criando um ambiente menos burocrático, visando a melhora na vida do cidadão que acessa os serviços públicos.

Esse novo portal é fruto do Decreto nº 8.789/ 2016, que trata do compartilhamento de bases de dados compreendidas na administração pública federal (BRASIL, 2018).

1.3 SOBRE O CADASTRO RURAL

Para contextualizar o objeto estudado, é necessário se falar sobre o Cadastro Rural, que se caracteriza por:

um conjunto de informações relativas a cada imóvel rural. Essas informações podem ser representadas em forma de mapas, fichas individuais, que são necessárias e suficientes para as apreciações das condições de sua titulação; informação do uso dado às terras; condições de ocupação; outras informações de natureza social e econômica que se tornarem necessárias em nível de propriedade (INCRA, 2018).

Portanto, o cadastro é a melhor ferramenta para o registro de propriedade, pois as garantias de registro vêm apenas pela medição e cadastro das parcelas ou imóveis para não ocorrer as sobreposições e diversos outros problemas legais. Entretanto, o cadastro deve cobrir todo o território para ter fidedignidade, viabilizando assim, a correta tributação e a governança fundiária e o planejamento de políticas afins (REYDON; FELICIO, 2015).

O Cadastro de Imóveis Rurais foi estabelecido pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecido como Estatuto da Terra. E com a publicação da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, institui-se o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, com precípua missão coletar informações, sistematizar e transformar em dados sobre o uso e posse da terra. Sendo estruturado principalmente para processar as declarações dos proprietários de título de domínio útil e aos que possuem a qualquer título, imóveis rurais que tenham a destinação para uso agrícola, pecuária, extrativismo ou mesmo agroindustrial (BRASIL, 1972).

A referida lei sofreu modificações para aperfeiçoamento com a publicação da Lei 10.267 em 28 de agosto de 2001, quando o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, foi estabelecido como principal base comum de informações, que fica sob a gerência conjunta do INCRA e Secretaria da Receita Federal, que possibilitará o compartilhamento das informações produzidas por todas instituições públicas federais e estaduais geradoras e usuárias de informações sobre o meio rural e fundiário brasileiro (BRASIL, 2001).

1.4 CERTIDÃO PARA COMPROVAÇÃO DE ATIVIDADE RURAL

O sistema previdenciário brasileiro estabeleceu critérios diferenciados para os trabalhadores rurais ou que já tenham trabalhado no campo como agricultor familiar e que não tenha trabalhado formalmente com carteira assinada. Esses critérios foram estabelecidos pelos artigos 48, parágrafos 1º e 2º e 143 da Lei 8.213/91, que trata especificamente sobre a aposentadoria rural, no entanto, a justiça federal precisa intervir para que a legislação seja obedecida (STJ, 2018).

Aqueles que laboraram no campo e conseguirem comprovar a atividade rural ou de mesmo como pescador, com mão individual ou familiar, pelo período de 15 anos, cumulativamente com a idade de 55 anos para mulheres e 60 anos para os homens, tem direito a requerer o benefício de um salário mínimo (STJ, 2018).

A lei 8.213/91, conhecida como Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS), traz em seu artigo 106, entre outras comprovações:

art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

[...]

IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar;

[...]

X –licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008) (BRASIL, 1991).

O trabalhador que reúne os requisitos citados anteriormente, e deseja obter essa prova junto ao INCRA, poderá se dirigir ao órgão, com documentos pessoais e documentos relativos ao imóvel, ou mesmo informações sobre o imóvel e seu proprietário. Estes dados permitirão a pesquisa e a emissão da Declaração informando ao INSS se a pessoa comprovou ou não a atividade rural (INCRA, 2018).

Em caso de ter sido procedente o pedido, o INCRA/PR emitirá certidão, que será considerada como prova material correspondente ao período e à pessoa a que se refiram inclusive os grupos familiares, em se tratando de pleito de benefício de aposentadoria por idade ao segurado especial, por força do que dispõe INCISO III e § 1 do artigo 115 da IN INSS/PRES nº 45/2010 (BRASIL, 2010).

2 METODOLOGIA

2.1 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA

A pesquisa foi de natureza exploratória, com procedimento metodológico aplicado em leitura de artigos e periódicos, livros, legislação, sites, que descrevem sobre os vários conceitos e procedimentos aqui abordados.

Os textos estudados subsidiaram o entendimento sobre o problema da pesquisa e entendimento sobre os objetivos específicos e delimitar os aspectos do compartilhamento de dados e como esse processo pode ser melhor aplicado se utilizado as diretrizes de Governança, pública e digital.

Em um segundo momento realizou-se uma pesquisa em dados documentais, que se fez necessário para aferir os motivos da demora no tempo de espera para emissão da certidão de aposentadoria. Sendo realizado leitura e análise do relatório de gestão da Superintendência do INCRA no Estado do Paraná, referente ao ano de 2015, conforme publicação do portal do órgão, bem como coleta de dados para análise quantitativa do processo de emissão da certidão para comprovação de atividade rural.

2.2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

O período para referido levantamento ficou estabelecido entre os anos de 2015 à 2017, para efeito comparativo após anúncio da reforma da previdência em 2016. Após essa etapa, de familiarização com o objeto de pesquisa, a metodologia de pesquisa assume uma forma aplicada, amplamente utilizada nas ciências sociais aplicadas, o estudo de caso.

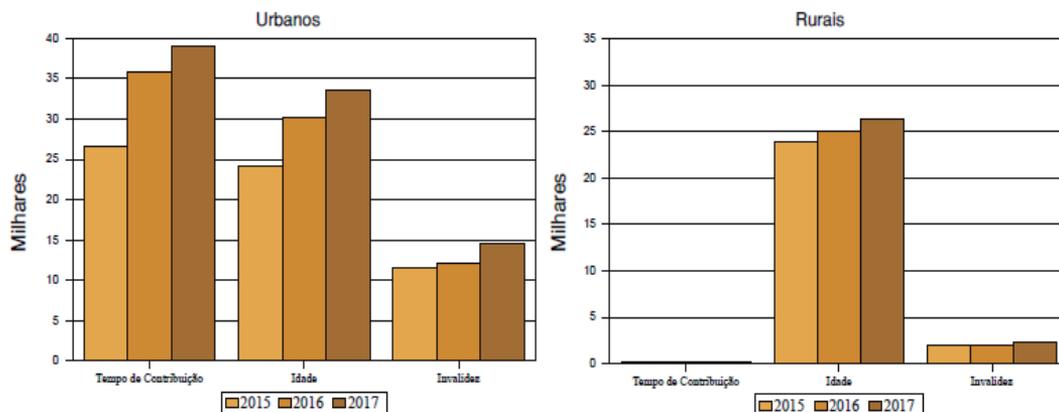
Conforme aponta Gil (2002, p. 41), “embora o planejamento da pesquisa exploratória seja bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso”, buscando-se averiguar quais os entraves para longos prazos para emissão da certidão de comprovação de atividade rural.

Buscou-se ainda, averiguar a aplicação do compartilhamento de dados disponível do Governo Federal, como alternativa ao modelo atual de emissão de certidão de aposentadoria utilizado pelo INCRA/PR. Essa análise permitiu avaliar como se dá os procedimentos para troca de informações entre órgãos do governo federal.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Devido ao anúncio feito pelo Governo Federal em 2016, sobre a necessidade de se reformar previdência, ocorreu um aumento progressivo nos pedidos de aposentadoria junto ao INSS no Brasil, conforme Gráfico 01, de dados publicados pelo INSS em 2018 de pessoas buscando obter o benefício, onde se destaca um grupo de pessoas que trabalharam no meio rural, que desejam requerer a aposentadoria rural ou aposentadoria rural e urbana, onde os dois períodos podem ser contabilizados juntos.

GRÁFICO 01 – Relação entre aposentadorias rurais e urbanos 2015 a 2017



FONTE: Relatório Estatístico INSS – Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos>

A concessão média nos anos de 2015 e 2016 para trabalhadores rurais um pouco abaixo na quantidade daqueles que requereram a aposentadoria nas áreas urbanas, o que demonstra a grande demanda deste público.

No Estado do Paraná, conforme TAB. 1, foram concedidas 49.364 aposentadorias rurais, tempo de contribuição, por idade ou invalidez, tem-se um número representativo. No grupo de aposentados por idade concentra-se a grande maioria dos beneficiários, o que representa um benefício para a família e acaba impactando positivamente na questão econômica do município.

TABELA 1 – Número de aposentadorias rurais concedidas no Estado do Paraná

GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Anos	APOSENTADORIAS RURAIS CONCEDIDAS							
		Quantidade					Valor (R\$ Mil)		
		Total	Grupos de Espécies			Total	Grupos de Espécies		
			Tempo de Contribuição	Idade	Invalidez		Tempo de Contribuição	Idade	Invalidez
Paraná	2015	15.819	108	14.534	1.177	12.560	117	11.508	934
	2016	16.688	104	15.554	1.030	14.794	125	13.757	912
	2017	16.857	149	15.246	1.462	15.953	184	14.356	1.412

FONTE: INSS. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos> consultado em 26/06/2018

Esse grupo deve provar a sua atividade rural, como visto na legislação, buscando comprovantes que liguem a sua pessoa a atividade rural, normalmente associado a um certo imóvel. Essa solicitação, entre outros lugares, realiza-se junto ao INCRA/PR, mas o requerente tem esperado até doze meses, conforme Quadro 1, quando não se tem uma Carta de Exigência do INSS. Os dados foram extraídos do sistema de Gerenciamento de Processos PESCAPOS, utilizado pelo Serviço de Cadastro do INCRA.

QUADRO 1 – Número de certidões emitidas pelo INCRA

Ano Corrente	2015	2016	2017
Número de certidões emitidas	4560	1921	2857
Com carta de exigência INSS (3 meses de espera)	30	93	265
Período médio de espera em outros casos. (período em meses)	12	12	12
Total de certidões emitidas neste período			9338

FONTE: Sistema PESCAPOS – números aproximados

Essas pesquisas são realizadas em microfimes, microfichas e no SNCR, para buscar informações a subsidiarem a emissão de certidões para fins de comprovação de atividade rural, que servem para serem apresentados como prova junto ao INSS.

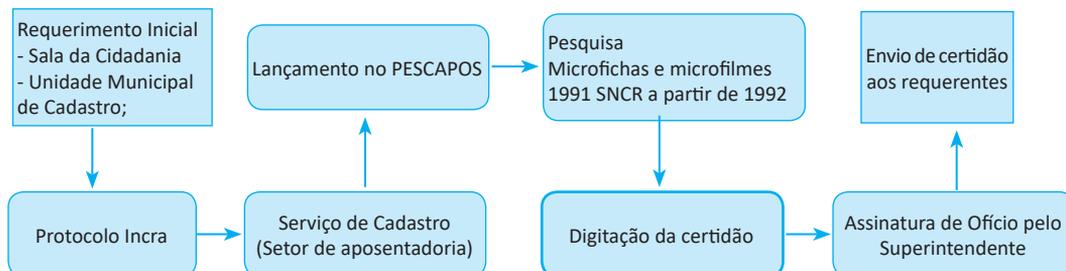
A pesquisa leva apenas poucos minutos, mas em razão do grande número de pedidos aguardando em fila, ocasiona um tempo considerável de espera. O Setor de Aposentadoria do Serviço de Cadastro do INCRA/PR, não tem previsão para zerar a fila de espera, devido a chegada diária de novos pedidos.

Importante observar que ocorreu uma diminuição de certidões emitidas nos anos 2016 e 2017, devido o encerramento do contrato de pessoal terceirizado em abril de 2017, sendo retomado em dezembro do mesmo ano. Mas devido o anúncio da Reforma da Previdência no ano de 2016, o número de pedidos aumentou consideravelmente, segundo informações Setor de Cadastro.

Observou-se que a opção pela terceirização, tem sido o modelo de Governança adotado pelo Governo Federal, como forma de amenizar a contratação de servidores pela realização de concursos públicos, o que de certa forma, ocorrem diversos desafios, devido à rotatividade de pessoas terceirizadas, levando meses para capacitação de novos funcionários terceirizados.

Essa trajetória dos processos para emissão destas certidões, estão descritos no Fluxograma 1, onde pode-se observar como se dá o trâmite do requerimento até a emissão da certidão para comprovação de atividade rural a ser levada ao INSS. São 08 passos a se cumprir para que seja emitida a certidão, o que tem levado, segundo a TAB. 1, até 12 meses para sua emissão.

FIGURA 1 – Fluxograma com trâmite do processo para emissão de certidões



FONTE: Setor de Cadastro do INCRA/PR, elaborado pelo autor

Embora este processo esteja muito bem organizado e esteja gerando resultados, o método está ultrapassado, o que leva a um considerável lapso de tempo para emissão da certidão, onde muitas pessoas que dão início ao pedido desta certidão direto no INCRA. Importante destacar que ao final do ano de 2018 o tempo de emissão das certidões passam a ser de 30 a 60 dias, mas o tempo de espera continua a gerar prejuízo para aquelas pessoas que não estão percebendo o benefício da aposentadoria pelo sistema disponível para emissão das referidas certidões.

Segundo Relatório de Gestão da Superintendência Regional do INCRA/PR 2015, os problemas em relação falta de pessoal foi um dos principais entres para a execução das atividades no Serviço de Cadastro Rural da Superintendência, conforme parte destaca:

Não é demais destacar, em todos os Relatórios de Gestão da última década, que na década de 80/90, a área de Cadastro Rural contava com aproximadamente 50 servidores para atender uma demanda menos complexa que a atual. O serviço estava distribuído em setores, e em cada setor uma equipe destinada para execução daqueles serviços, tais como:

- a) Cancelamento/parcelamento;
- b) Atualização cadastral;
- c) Certificação de imóveis Rurais; e
- d) **Emissão de Certidão para aposentadoria**, e assim por diante. Atualmente, devido às várias aposentadorias e nenhuma contratação de novos servidores para o setor, acumulam-se as funções e atribuições que, antes eram feitas por 3 servidores, agora são feitas por 1, gerando um desgaste desproporcional para a execução da demanda (Relatório Gestão INCRA/SR, mês 09 de 2015).

Verifica-se que a falta de contratações de novos servidores pelo Governo Federal e o atraso na implementação de novas ferramentas tecnológicas na execução das tarefas básicas, têm impactado diretamente na emissão das certidões para fins de aposentadoria pelo INCRA Paraná.

Este método de gestão, também está associado a forma de como o órgão percebe as suas prioridades e como as conduzem, principalmente a falta de governança, conforme premissa definida pelo Banco Mundial, onde a “governança é a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções e entendendo gestão como uma consequência (gerenciamento, administração)” (WORLD BANK, 2013).

As prioridades são definidas em metas institucionais, onde o principal e único produto relativo ao Cadastro Rural é a atualização cadastral das informações dos imóveis rurais e seus proprietários na AÇÃO 2105, como pode ser visto no Quadro 2. Outros produtos de menor “importância”, ou menor visibilidade, como é o caso da emissão das certidões para fins de aposentadoria só viram prioridade quando a Superintendência Regional do INCRA/PR, sofre com decisões judiciais para agilizar o processo.

QUADRO 2 – Ações de macroprocessos do INCRA. Destaque para Ação 2105

Descrição		Execução Física		
Ação	Plano Orçamentário	Meta Física (Produto/Unidade)	Meta Física (Prod/Unidade)	Execução Física
2105	Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural	Atualização Cadastral (und)	24.816	69.022
2114	Estruturação, Implantação e Manutenção dos Sistemas Cadastrais e Cartográficos	Sistema mantido (und)	0*	0*
210U	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	Imóvel/Posse Regularizado (und)	9	2
210U	Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional	Imóvel Georreferenciado (und)	1	0
210U	Gestão de Terras Públicas	Área Diagnosticada (ha)	1.710,000	0

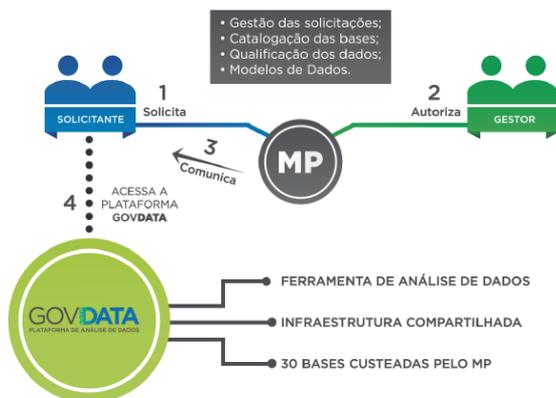
FONTE: SIAFI monitoramento Governo Federal, consulta em fevereiro de 2019

Cabe a gestão do órgão observar os novos métodos, tecnologias e mesmo serviços do próprio governo que estão sendo estabelecidos para aprimorar a prestação de serviço ao público. Aparentemente os gestores têm olhado para os relatórios internos e desconsiderado os seus resultados ou estão apenas justificando as dificuldades, quando falamos dos longos prazos para emissão das certidões e como essas dificuldades poderiam ser superados com um planejamento baseado nos princípios da governança, o que traria mais agilidade e eficiência no fluxo dos processos.

Entre os portais identificados atualmente para compartilhamento de dados, tais como: Contratações pela Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Economia e portal dados.gov.br com formato aberto, o portal GOVDATA é a plataforma que traz uma

nova perspectiva alcance de eficiência neste processo, conforme representação apresentado na FIG. 2, onde de forma simplificada, o órgão detentor das informações pode compartilhar suas informações em um processo de solicitação de acesso ao Ministério do Planejamento – Ministério da Economia. Em substituição ao método apresentado no FIG. 1.

FIGURA 2 – Fluxo simplificado de compartilhamento de informações entre órgãos.



FONTE: Elaborado pelo portal GOVDATA – Ministério da Economia

Na situação concreta o Gestor é caracterizado como o INCRA, onde autoriza ao solicitante, sendo caracterizado pelo INSS a acessar a sua base de dados disponibilizadas na plataforma GOVDATA, que tem as informações devidamente liberadas pelo Gestor das informações. A plataforma também hospeda, cruza informações e analisa grandes quantidades de dados.

Desta forma, se os órgãos envolvidos seguirem o que preconiza o Decreto 8.789/2016, possibilitará o compartilhamento de informações, permitindo o INSS como órgão solicitante tenha acesso as informações cadastrais do INCRA, órgão gestor, solucionando os problemas aqui citados, o que dependerá inicialmente de uma preparação dos dados cadastrais, inseridos em processo de governança digital por meio da digitalização de seu acervo. E o que hoje tem levado até doze meses para ser feito, pode ocorrer em modo *on line*, ou seja, imediato.

Segundo Pereira (2010), muito se tem falado sobre um Governo eficiente na busca de resultados, mas é por meio de uma nova estrutura, direcionada pela Governança é que vai tornar o Estado inteligente, mediado e indutor, com forte articulação com setor privado e terceiro setor, com objetivo de prestar um serviço público de qualidade.

Importante observar que os órgãos públicos de mesma esfera, INCRA e INSS não tem mantido comunicação e tratado deste assunto para gerenciar a solução do problema

de compartilhamento dessas informações, pelo fato do processo ainda ser realizado pela pesquisa em microfilmes e microfichas, método criado nos anos 70, o que deveria, obviamente, estar em um formato digital, tornando viável o compartilhado de dados ao INSS.

As duas autarquias a nível estadual possuem autonomia na atuação ou gestão, o que de alguma forma pode estar em descompasso com o modelo de Governança Digital de compartilhamento de dados que vem se propondo pelo Governo nos últimos anos. O que poderia ser seguido pelo modelo de Governança indicado pelo TCU, que orienta a gestão a uma integração dos processos da organização, devido as responsabilidades de planejar, executar as ações dos recursos e competências colocadas sob a gestão destes órgãos e entes, por outro lado, a governança propõe a direção, faz o monitoramento, supervisiona e avalia, com objetivo a atender as necessidades que surgirem (TCU, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que pode-se concluir como causas na demora na emissão das certidões para comprovação de atividade rural, não está relacionado apenas a um único motivo, mas um conjunto de fatores aqui identificados: a) uma equipe reduzida trabalhando; b) falta de concurso público; c) falta de avaliação nos resultados; e d) método antiquado para a emissão das certidões, com uso de máquinas de leitora de microfilmes e microfichas, considerando ainda o alto índice de manutenção que estes equipamentos passa, trazendo mais prejuízo para execução das tarefas.

Dos problemas encontrados, destaca-se a falta de avaliação da política como um todo, o que poderia direcionar a gestão do órgão e o aperfeiçoamento de seus processos, possibilitando um melhor planejamento e execução de sua missão institucional. Caso se aplique este modelo, a prestação de serviços será eficiente, trará economia e prestação de um bom serviço ao cidadão, seguindo-se um modelo de governança como estudado, onde o órgão tem o papel para a execução de seus objetivos, provendo direcionamento, monitorando as ações, supervisionando e avaliando a atuação da gestão.

Por isto, as boas práticas de Governança se utilizadas e aplicadas pelos gestores do INCRA, serão primordiais para decisões que poderão impactar em melhores resultados na prestação de serviço ao público.

Todos os entraves apontados no Relatório de Gestão de 2015 são recorrentes, o que está descrito é apenas uma reiteração dos problemas que tem se repetido ao longo dos

anos, ficando demonstrado a inabilidade da gestão estratégica do INCRA Nacional.

Por outro lado, a opção pela utilização da plataforma GOVDATA para o compartilhamento de dados do INCRA para o INSS no estado do Paraná, apresenta-se como a melhor opção para troca de informações. Tornando-se assim, desnecessário a ida do requerente ao INCRA para solicitar comprovação de atividade rural, quando ela poderá ser acessada pelo INSS, por meio da plataforma GOVDATA. As informações demoram meses para serem entregues pelo requerente ao INSS, passarão a ser acessadas *on line*.

Embora existam custos para armazenamento, processamento e análise dos dados, o cidadão terá um retorno mais rápido para sua demanda junto aos órgãos públicos. Por outro lado, vai gerar economia para o órgão gestor das informações, demandando menos mão de obra e recursos técnicos para manutenção das informações.

Os principais fatores limitantes da pesquisa, foram o baixo número de artigos encontrados sobre o tema de compartilhamento de dados e um baixo número de dados estatísticos fornecidos pelo Setor de Cadastro do INCRA/PR. Esses fatores se disponíveis poderiam permitir uma melhor abordagem do tema pesquisado.

É provável que uma pesquisa-ação possa levantar mais dados e informações sobre as dificuldades enfrentadas pelo órgão no estado. Também se faz necessário uma análise mais aprofundada de como os dados armazenados em microfichas e microfilmes podem ser digitalizados, automatizados e disponibilizados ao compartilhamento de dados.

REFERÊNCIAS

BRANDI, Letícia S. N.; SILVA, Armando M. Governança digital: estudo comparado em municípios brasileiros e portugueses. **Prisma.com**, Porto, n. 35, p. 73-107, 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Decreto n. 8.936, de 19 de dezembro de 2016. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2016. Seção 1. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa n. 45 INSS/PRES, de 6 de agosto de 2010. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm>. Acesso em: 3 jun. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 3 jun. 2019.

_____. Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 dez. 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm>. Acesso em: 4 jun. 2019.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 4 jun. 2019.

_____. Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 2 jun. 2019.

_____. Lei 12.527, de 16 de maio de 2011. Regula o Acesso a Informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo Digital**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www>>.

governodigital.gov.br/EGD/documentos/modelo-de-gestao-2013-egd.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. **Estratégia de governança digital: transformação digital – cidadania e governo**. Brasília: MP, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **The Journal of Human Resources**, Madson, v. 37, n. 4, p. 696-727, 2002.

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

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Disponível em: <www.incra.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. **Relatório Gestão INCRA da Superintendência Regional no Estado do Paraná-SR 09**. Brasília, DF: INCRA, 2015. Disponível em: <www.incra.gov.br/pr>. Acesso em: 25 jun. 2018.

MOREIRA, Fábio. M.; JORENTE, Maria J. P.; SANT'ANA, Ricardo C. G. A complexidade da disponibilização e acesso a dados governamentais na Web. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 70-88, jul./set. 2016.

_____.; VALENTIM, Marta L. P.; SANT'ANA, Ricardo C. G. A interdisciplinaridade da Ciência da Informação e suas contribuições no estudo do compartilhamento de dados governamentais na internet. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 300-329, maio/ago. 2018.

PEREIRA, José M. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

REYDON, Bastiaan P.; FELÍCIO, Adamara S. G. Fundamentos da Governança Fundiária. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO); SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SEAD). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília: FAO; SEAD, 2017. p. 13-41.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 26 jun. 2018.

THE WORLD BANK. The international bank for reconstruction and development. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**. 2013. Disponível em: <http://info.worldbank>. Acesso em: 05 jun. 2019.