



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**SANDRO JOSÉ DE OLIVEIRA NASCIMENTO**

**Estruturas Organizacionais na Administração Pública:**  
Um estudo sobre uma reorganização administrativa em uma Entidade  
Federal

**PETROLINA -PE**

2023

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**SANDRO JOSÉ DE OLIVEIRA NASCIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP - da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

**Orientador:** Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte

**PETROLINA-PE**

**2023**

N244e Nascimento, Sandro José de Oliveira  
Estruturas Organizacionais na Administração Pública: um estudo sobre uma reorganização administrativa em uma Entidade Federal / Sandro José de Oliveira Nascimento . - Petrolina-PE, 2023.  
x,117 f. il. ; 29 cm.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Vale do São Francisco - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Petrolina-PE, 2023

Orientador (a): Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte.

1. Administração Pública. 2. Estrutura Organizacional. 3. INCRA Petrolina-PE. I. Título. II. Duarte, Francisco Ricardo. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.

CDD 352.072

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**SANDRO JOSÉ DE OLIVEIRA NASCIMENTO**

**Estruturas Organizacionais na Administração Pública:**

Um estudo sobre uma reorganização administrativa em uma Entidade Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP - da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública..

Aprovado em: 13 de novembro de 2023.

**Banca Examinadora**



Documento assinado digitalmente  
**FRANCISCO RICARDO DUARTE**  
Data: 13/11/2023 22:38:40-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Dr. Francisco Ricardo Duarte – Univasf  
Orientador



Documento assinado digitalmente  
**ALEXANDRE RODRIGUES SANTOS**  
Data: 14/11/2023 10:55:47-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Dr. Alexandre Rodrigues Santos - UFPI  
Avaliador Externo

LUCIA MARISY SOUZA RIBEIRO DE OLIVEIRA:26413710578  
Assinado de forma digital por LUCIA MARISY SOUZA RIBEIRO DE OLIVEIRA:26413710578

Professora Dra. Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira – Univasf/  
Avaliadora Externa ao Profiap



Documento assinado digitalmente  
**BRUNO CEZAR SILVA**  
Data: 13/11/2023 23:15:09-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Dr. Bruno Cezar Silva – Univasf  
Avaliador Interno

## RESUMO

A Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco -SR-29/MSF, foi criada na cidade de Petrolina, no ano de 2000, a partir da instituição da Portaria/INCRA/P/Nº001/A, abrangendo, em sua área jurisdicionada, 28 cidades do Estado de Pernambuco e 04 cidades do estado da Bahia. Após vinte anos de existência, precisamente em março do ano de 2020, a Superintendência passou por uma reorganização administrativa sendo transformada em uma unidade vinculada à Superintendência, esta sediada em Recife-PE, por meio da Portaria nº 582, de 26 de março de 2020. Tal fato trouxe, como consequências imediatas, mudanças na estrutura de pessoal, na área jurisdicionada e no nível de autonomia, nas relações hierárquicas e de coordenação. Nesse sentido a presente pesquisa buscou compreender como a reorganização da unidade do Incra em Petrolina-Pe modificou a estrutura para a prestação de serviços pela entidade na região do Sertão Pernambucano? Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, tendo como locus a unidade do Incra em Petrolina. Como fonte de coleta de dados, foi utilizada a pesquisa documental. As informações resultantes dos documentos normatizadores da entidade bem como os coletados através de solicitação por e-mail, devidamente autorizado e os de acesso livre, foram tratadas por meio da análise de conteúdo e do método comparativo, de forma manual, com o auxílio de planilha eletrônica (*LibreOffice calc*). Os resultados revelam um retorno à centralização com perda de autonomia decisória e de gestão local, com concentração na unidade do Incra em Recife-PE. A estrutura de pessoal sofreu alterações após a reestruturação, embora, por limitações da pesquisa, não se possa afirmar, categoricamente, que há uma relação direta. Porém, é perceptível um aumento brusco no número de aposentadorias após a mudança. Quanto ao desenho organizacional identificou-se, na prática, um modelo de linha-staff, com poucos níveis hierárquicos e com assessoria em nível de *staff*. Com relação à área jurisdicionada, houve mudança substancial já que os municípios do estado da Bahia atendidos pela unidade de Petrolina passaram a estar vinculados à Superintendência da Bahia, localizada em Salvador. 04 (quatro) municípios do estado de Pernambuco que eram jurisdicionados por Petrolina também passaram a ser jurisdicionados pela Superintendência localizada em Recife. Houve uma diminuição no número de famílias atendidas pela unidade de Petrolina, passando de 10.269 famílias para 8.317 famílias, uma diminuição de 19% (dezenove por cento). Quanto ao desempenho organizacional, avaliou-se a emissão de Títulos de Domínio e Contratos de Concessão de Uso, bem como o desempenho orçamentário no recorte de 2017 a 2023 buscando avaliar a alocação de recursos para a entidade, o que pode revelar enfraquecimento ou fortalecimento das políticas empreendidas.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Estrutura Organizacional. INCRA.

## ABSTRACT

The Regional Superintendency of Incra in the Middle São Francisco -SR-29/MSF, was created in the city of Petrolina, in the year 2000, following the institution of Ordinance/INCRA/P/N°001/A, covering, in its jurisdiction area, 28 cities in the State of Pernambuco and 04 cities in the state of Bahia. After twenty years of existence, precisely in March 2020, the Superintendency underwent an administrative reorganization and was transformed into a unit linked to the Superintendence, headquartered in Recife-PE, through Ordinance No. 582, of March 26, 2020. This fact brought, as immediate consequences, changes in the personnel structure, in the area under jurisdiction and in the level of autonomy, in hierarchical and coordination relationships. In this sense, this research sought to understand how the reorganization of the Incra unit in Petrolina-Pe changed the structure for the provision of services by the entity in the Sertão Pernambucano region? To this end, qualitative research was developed, with the Incra unit in Petrolina as its locus. As a source of data collection, documentary research was used. The information resulting from the entity's standardizing documents, as well as that collected through duly authorized e-mail requests and those with free access, were treated through content analysis and the comparative method, manually, with the aid of a spreadsheet electronics (LibreOffice calc). The results reveal a return to centralization with a loss of decision-making autonomy and local management, with a concentration in the Incra unit in Recife-PE. The personnel structure underwent changes after the restructuring, although it cannot be categorically stated that there is a direct relationship, due to research limitations, a sharp increase in the number of retirements after the change is noticeable. Regarding the organizational design, in practice, a line-staff model was identified, with few hierarchical levels and with assistance at staff level. Regarding the jurisdictional area, there was a substantial change as the municipalities in the state of Bahia served by the Petrolina unit became linked to the Superintendence of Bahia, located in Salvador. 04 (four) municipalities in the state of Pernambuco that were under the jurisdiction of Petrolina also became under the jurisdiction of the Superintendence located in Recife. There was a decrease in the number of families served by the Petrolina unit, from 10269 to 8.317 families, a decrease of 19% (nineteen percent). Regarding organizational performance, the issuance of Domain Titles and Use Concession Agreements was evaluated, as well as budgetary performance from 2017 to 2023, seeking to evaluate the allocation of resources for the entity, which may reveal a weakening or strengthening of policies undertaken.

**Keywords:** Public Administration. Organizational structure. INCRA.

## Lista de Figuras

Figura 1: Estrutura organizacional (organograma) das Superintendências Regionais do INCRA .....	6
Figura 2: Os cinco mecanismos de coordenação de Mintzberg .....	28
Figura 3: Modelo de estrutura organizacional por função (funcional).....	31
Figura 4: Modelo de estrutura linear (por unidade de comando).....	31
Figura 5: Modelo de estrutura linha-staff.....	32
Figura 6: Estrutura organizacional matricial .....	33
Figura 7: A organização em seis partes .....	34
Figura 8: Estrutura Organizacional da Administração Pública Federal .....	38
Figura 9: Área jurisdicionada antes da reorganização administrativa .....	56
Figura 10: Área jurisdicionada antes da reorganização administrativa .....	56
Figura 11: Área jurisdicionada após a reorganização administrativa .....	58
Figura 12: Distribuição dos assentamentos na área da unidade de Petrolina.....	60
Figura 13: Organograma antes do Decreto 10.252 .....	62
Figura 14: Organograma após a edição do Decreto 10.252 de março de 2020.....	63
Figura 15: Organograma da Unidade Avançada Especial .....	66
Figura 16: Captura de tela contendo notícia sobre a extinção da SR-29 .....	67
Figura 17: Captura de tela contendo notícia sobre a extinção da SR-29 .....	67
Figura 18: Captura de tela contendo notícia sobre a extinção da SR-29 .....	68
Figura 19: Captura de tela contendo notícia sobre a extinção da SR-29 .....	68
Figura 21: .....	71
Figura 22: Evolução do quadro de pessoal .....	72
Figura 23: Captura de tela contendo comentário do Presidente do Incra sobre Titulação.....	74
Figura 24: Mensagem do Presidente da autarquia inserida no relatório de Gestão de 2020 .....	74
Figura 25: Captura de tela contendo comentário do Presidente do Incra sobre Titulação em 2021 .....	74
Figura 26: Captura de tela contendo notícia sobre mudança de foco da Reforma Agrária.....	75

Figura 27: : Captura de tela contendo notícia sobre mudança de foco da Reforma Agrária.....	75
Figura 28: Captura de tela contendo notícia sobre mudança de foco da Reforma Agrária.....	76
Figura 29: Captura de tela contendo notícia sobre mudança de foco da Reforma Agrária.....	76
Figura 30: Captura de tela contendo orientação sobre suspensão de processos de aquisição de terras.....	77
Figura 31: Títulos de Domínio emitidos no período de 2017 a 2023 na área Jurisdicionada de Petrolina e Recife .....	78
Figura 32: Emissão de Títulos de Domínio e Contratos de Concessão de Uso (Provisórios)., no período de janeiro de 2017 a setembro de 2023.....	80
Figura 33: Captura de tela com conteúdo jornalístico sobre orçamento do Incra .....	82
Figura 34: Captura de tela com conteúdo jornalístico sobre orçamento do Incra .....	82



## Lista de Quadros

<b>Quadro 1:</b> Tipologias de Estrutura organizacional e seus fatores.....	47
<b>Quadro 2:</b> Documentos submetidos à análise de conteúdo .....	53
<b>Quadro 3:</b> Categorias de análise definidas a priori.....	57
<b>Quadro 4:</b> Diretrizes estratégicas do Incra .....	60
<b>Quadro 5:</b> Relação de municípios, assentamentos e famílias assentadas antes da reestruturação .....	63
<b>Quadro 6:</b> Relação de municípios, assentamentos e famílias assentadas após a reestruturação .....	65
<b>Quadro 7:</b> Funções da Superintendência Regional.....	71
<b>Quadro 8:</b> Quadro funcional na data de extinção da Superintendência do Médio São Francisco.....	76
<b>Quadro 9:</b> Quadro funcional atual na Unidade Avançada Especial do Sertão .....	77

## ÍNDICE DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Quadro funcional na data de extinção da Superintendência do Médio São Francisco .....	78
<b>Tabela 2:</b> Emissão de Títulos Definitivos no período de 2017 a 2023 na área Jurisdicionada de Petrolina e Recife.....	84
<b>Tabela 3:</b> Emissão de Contratos de Concessão de Uso (provisórios) no período de 2017 a 2023 na área Jurisdicionada de Petrolina e Recife.....	86
<b>Tabela 4:</b> Execução Orçamentária do Incra em âmbito Nacional.....	90
<b>Tabela 5:</b> Execução Orçamentária das unidades do Incra em Petrolina e Recife .....	91

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

APG – Administração Pública Gerencial

BA - Bahia

CF – Constituição Federal

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

PE - Pernambuco

SR - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL

SR-29/MSF - Superintendência Regional do Médio São Francisco -

SR/PE - Superintendência Regional do Incra em Pernambuco –

UA - Unidade Avançada

UAE - Unidade Avançada Especial

UAE-S - Unidade Avançada Especial do Sertão -

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	14
1.3 OBJETIVOS .....	16
1.4 JUSTIFICATIVA .....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	19
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	19
2.1.1 Perspectiva conceitual da Administração Pública .....	19
2.1.2 Princípios constitucionais da Administração Pública .....	22
2.1.2.1 <i>Princípio da Legalidade</i> .....	22
2.1.2.2 <i>Impessoalidade</i> .....	23
2.1.2.3 <i>Princípio da Moralidade Administrativa</i> .....	24
2.1.2.4 <i>Princípio da Publicidade ou transparência dos atos públicos</i> .....	25
2.1.2.5 <i>Princípio da Eficiência</i> .....	25
2.1.3 Perpassando os modelos de Administração Pública .....	26
2.1.4 Administração Pública e Política: Uma intersecção .....	29
2.1.5 Administração Pública e Políticas Públicas: Um breve olhar .....	30
2.1.6 Uma iniciação à Teoria da Escolha Pública .....	32
2.1.7 Uma Contextualização da Política de Reforma Agrária .....	33
2.3 ESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	42
3 METODOLOGIA .....	50
3.1 ONDE E O QUE SERÁ PESQUISADO? .....	50
3.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA .....	51
3.3 COLETA DE DADOS .....	52
3.4 ANÁLISE DOS DADOS .....	55
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	59
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA AUTARQUIA E SUA COMPETÊNCIA .....	59
4.1.1 Contextualizando a unidade do Incra em Petrolina-Pe .....	62
4.2 DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	67
4.2.1 Estrutura de pessoal .....	76
4.3 DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL APÓS A MUDANÇA .....	80
4.3.1 Da Emissão de Títulos de Domínio e Contratos de Concessão de Uso .....	80
4.3.2 Da execução do orçamento: .....	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	92
REFERÊNCIAS .....	96
ANEXOS .....	105
ANEXO A – RESOLUÇÃO E PORTARIA DE CRIAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO MÉDIO SÃO FRANCISCO .....	106
ANEXO B – PORTARIA DE EXTINÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO MÉDIO SÃO FRANCISCO E CRIAÇÃO DA UNIDADE AVANÇADA ESPECIAL DO SERTÃO .....	111
APÊNDICE – ORGANOGRAMA DA UNIDADE AVANÇADA ESPECIAL .....	114

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública como aparato do Estado que dá concretude às decisões que se planificam no âmbito político (Waldo, 1971), no desempenho de suas atribuições de prestação do serviço público, corporifica-se por meio de órgãos e entidades que compõem a administração direta e indireta.

A Administração Direta é aquela formada pelos órgãos centrais da entidade federativa e demais órgãos a eles vinculados, exercendo as suas competências de forma centralizada (Carvalho Filho, 2011). A Administração Indireta, por sua vez, é aquela que é formada pelas entidades dotadas de personalidade jurídica própria, realizando em seu nome o serviço de titularidade do Estado, caracterizando o que se pode denominar de descentralização administrativa (Di Pietro, 2019).

As entidades descentralizadas da administração pública englobam, em seu arcabouço, as autarquias, cuja estrutura administrativa é marcada pela autonomia administrativa (autoadministração), considerando que recebem do Estado parcela de sua competência (Di Pietro, 2019). Em função disso, as autarquias respondem, juridicamente, por suas ações, estando, pois, ligada a um ministério por vinculação legal (Carvalho Filho, 2011), mas não com subordinação hierárquica, permanecendo o dever de prestar contas e das regras a que estão sujeitas todas as entidades da Administração Pública.

De acordo com a Constituição Federal (Brasil, 1988), as autarquias, para serem criadas, dependem da edição de lei ordinária que embasarão o seu alcance e competência e darão a forma que melhor atenda ao interesse público (Oliveira, 2018). Aqui, visualiza-se uma decorrência do princípio da legalidade. Igualmente, para extinção das autarquias, há de se observar o princípio da simetria, devendo o ato de extinção guardar equivalência com o ato de criação. Assim, sendo uma determinada autarquia criada por lei, também por lei deverá ser extinta.

Dessa maneira, em função dos princípios administrativos que norteiam as atividades desenvolvidas por diversos órgãos no âmbito da Administração Pública, em especial a orientação para a legalidade e eficácia, essas ponderações norteadoras para a construção de ambientes laborais que contemplem execução de serviços públicos mais assertivos, valorativos e que também promovam significativos impactos na tessitura social.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) - autarquia federal responsável pelo desenvolvimento do plano de reforma agrária, de serviço público de estatura constitucional - foi criado com a promulgação da Decreto-Lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970 e encontra-se, atualmente, normatizado e também organizado na perspectiva do Regimento Interno, este aprovado pelo Decreto nº 10.252, de 20 de Fevereiro de 2020, este último revogado pelo Decreto nº 11.232, de 10 de outubro de 2022. Esses dois diplomas legais, como regramentos e como normativas orientadoras, define, dentre seu escopo, a estrutura organizacional da referida autarquia.

Por meio do Decreto nº 11.232/2022, em seu art. 2º, observa-se o seguinte delineamento da autarquia:

Art. 2º O INCRA tem a seguinte estrutura organizacional:

I - os órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente do INCRA: a) o Gabinete; b) a Câmara de Conciliação Agrária; e c) a Diretoria de Gestão Estratégica;

II - órgãos seccionais: a) Diretoria de Gestão Operacional; b) Procuradoria Federal Especializada; c) Auditoria Interna; e d) Corregedoria-Geral;

III - órgãos específicos singulares: a) Diretoria de Governança Fundiária; e b) Diretoria de Desenvolvimento e de Consolidação de Projetos de Assentamento;

IV - as unidades descentralizadas: a) as Superintendências Regionais; b) as Unidades Avançadas; e c) Unidades Avançadas Especiais; e

V - órgãos colegiados: a) o Conselho Diretor; e b) os Comitês de Decisão Regional (BRASIL, 2022a, p. 2).

Dentro da sua prerrogativa de organização interna, o Incra pode estruturar-se em unidades descentralizadas (inciso IV, do art. 2º) para que, de maneira mais eficiente, desempenhe suas atividades, delineando uma estrutura organizacional, a partir da qual são desempenhados os serviços públicos, distribuídas as funções e aparatos profissionais, liderança, controle, transparência, etc.

Dentre unidades descentralizadas da referida Autarquia, no que compete à estruturação organizacional, dispõe seu Regimento Interno acerca da possibilidade de se instituir as Superintendências Regionais, Unidades Avançadas e Unidades Avançadas Especiais, sob competência decisória do Conselho Diretor, tal qual se evidencia em seu organograma, considerada a amplitude de controle, a qualidade nos serviços prestados e um sistema de tomada de decisões que atenda ao contexto em que se encontram inseridas.

De acordo com seu Regimento Interno, em seu art. 2, o INCRA subdivide-se, além de outros órgãos internos, em sua estrutura organizacional, em Superintendências Regionais, Unidades Avançadas e Unidades Avançadas Especiais (Brasil, 2022).

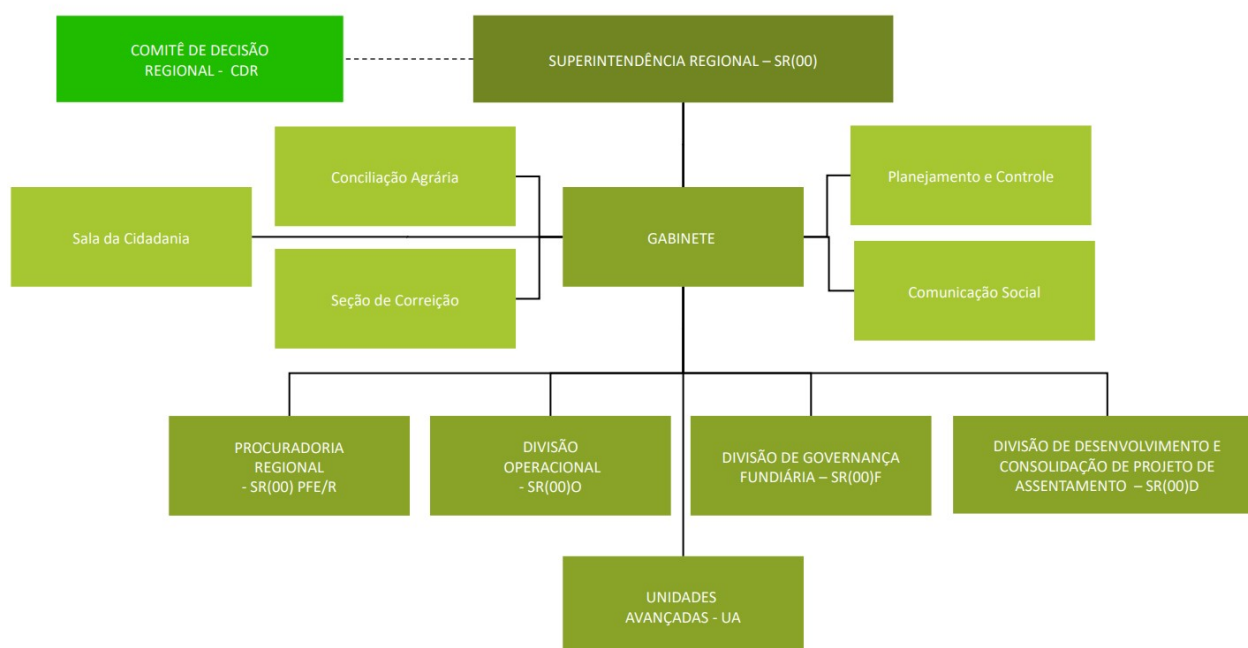
No contexto das Superintendências Regionais, de acordo com o art. 18, da

Decreto nº 11.232/2022, compete a elas, dentre outras responsabilidades, coordenar e também executar atividades de suas unidades, na sua área de atuação, conforme o estabelecido no Regimento Interno do INCRA (atualizado pela Portaria nº 2.541, de 28 de dezembro de 2022).

Já com relação às Unidades Avançadas, objeto de estudo da presente dissertação, são classificadas pelo Regimento Interno como unidades descentralizadas, embora vinculadas às Superintendências Regionais. Assim, o Regimento Interno não especifica as competências das Unidades Avançadas, devendo a elas ser consagradas as atividades delegadas pelas Superintendências Regionais (Brasil, 2022).

Quanto à estrutura organizacional, as Superintendências Regionais vinculam-se a órgãos superiores da gestão do INCRA e adota, nesse preâmbulo, os seguintes aspectos de organograma (Figura 1).

**Figura 1:** Organograma das Superintendências Regionais



**Fonte:** Incra (2023).

No que se relaciona às Unidades Avançadas, não traz o Regimento Interno delimitado específico, depreendendo-se sua estrutura de comando a partir dos cargos comissionados com status de gestão, bem como das atividades delegadas cominadas a elas pelas Superintendências Regionais a que ficam vinculadas para o fim de desincumbir-se das tarefas em sua área de jurisdição (Brasil, 2022.)

Quanto às responsabilidades e às competências desempenhadas dentro das Superintendências Regionais, estas unidades de execução geograficamente localizada respondem diretamente à Presidência da autarquia, enquanto que as Unidades Avançadas respondem às Superintendências Regionais em uma relação de assistência direta, amplitude de controle e unidade de comando setorial/funcional.

De todo modo, pelo organograma discriminado na Figura 1, observa-se os níveis de comunicação e decisão estratégica, setores envolvidos nas dinâmicas de trabalho com as Superintendências Regionais, e a divisão hierárquica, carecendo as unidades Avançadas de especificação correspondente, ficando a cargo das Superintendências essa estruturação.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Reforma Agrária é política pública de estatura constitucional (BRASIL, 1988) e tem regulamentação prevista na Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993), sendo que a entidade que congrega as funções pertinentes a sua concretização é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, criado em 1970, através do Decreto-lei nº 1.110 de 9 de julho de 1970 (Penna; Rosa, 2015). O Incra é uma entidade autárquica (BRASIL, 1970) cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, com competência em todo o território nacional através das 29 (vinte e nove) Superintendências Regionais e 49 (quarenta e nove) Unidades Avançadas (Incra, 2020). A entidade conta com as administrações locais representadas pelas Superintendências Regionais, tendo, como padrão, a existência de uma Superintendência por unidade federativa, as quais gozam de autonomia de gestão, respeitadas as diretrizes gerais expedidas pela sede da autarquia, esta situada em Brasília (DF).

Exceção ao padrão de uma Superintendência por unidade federativa eram os Estados de Pernambuco e também do Pará, sendo que, naquela, contavam-se duas Superintendências Regionais: uma, localizada em Recife, capital do Estado, e outra,



situada no município de Petrolina, considerando especificidades de atuação e concentração fundiária.

Dessa forma, embora a existência de duas Superintendências no estado de Pernambuco não seja o único caso da exceção aqui discutida, isto embasou a extinção da Superintendência Regional do Médio São Francisco, unidade descentralizada do Incra, sediada em Petrolina-PE, tendo sido criada, em seu lugar, a Unidade Avançada Especial do Sertão, sendo esta vinculada à Superintendência Regional do Recife (PE), conforme atesta a Portaria nº 582, de 26 de março de 2020 (ANEXO C).

Porém, as demandas relacionadas às atividades de Reforma Agrária, no círculo de jurisdição da cidade de Petrolina (PE), não deixaram de existir, havendo uma demanda expressa pelos assentados beneficiários da modalidade em voga na área de abrangência do Sertão Pernambucano, o que acaba, assim, por impor a desincumbência da prestação de serviços afetos à competência da Autarquia na área jurisdicionada, como um necessário desdobramento da demanda existente.

Ressalte-se que é dever do Estado prover os serviços públicos instituídos constitucional ou legalmente, situação que deve ser sopesada na intenção de se analisar a continuidade na prestação dos serviços no contexto da reforma agrária. E os dados, além dos supracitados, discriminam a relevância das Superintendências Regionais, em Pernambuco, considerando os excertos que permeiam essa temática de forma localizada.

No Nordeste, a área média dos lotes de reforma agrária é de 32,5 hectares, sendo que no norte e nordeste do país se encontram 88,2% das áreas reformadas e, por sua vez, 77,8% do número de famílias assentadas (Poder 360, 2023). No Brasil, de acordo com um levantamento do INCRA, entre 2019 a 2022, foram emitidos mais de 362 mil títulos de terras para beneficiar famílias assentadas pela reforma agrária (CNN Brasil, 2022). Em pernambuco, de acordo com dados do incra, com atualização de dados em 2023, foram registrados, no Incra, total 601 projetos que, por sua vez, concentram cerca de 46,6 mil beneficiários da reforma agrária no estado<sup>1</sup>.

Esses dados evidenciam o panorama de relevância das questões e dimensões da reforma agrária no Estado de Pernambuco, o que, em parte, torna justificável a existência de duas Superintendências Regionais na respectiva unidade federativa.

No entanto, a mudança ocorrida com a extinção da Superintendência de

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/sr-03-pe.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

Petrolina (PE) descreve um panorama que exemplifica um cenário de contrarreformas e obstaculização de conquistas (Behring; Boschetti, 2016). De todo modo, o fato examinado requer atenção do ponto de vista administrativo, já que as prerrogativas de comando e decisão ficaram sufragadas à Superintendência do Recife (PE), bem como pelo nível de mudança estrutural que pode impactar a prestação dos serviços pela organização, haja vista as alterações na rotina, relações hierárquicas, direcionamento de prioridades na execução de ações e políticas atreladas à Reforma Agrária, bem como no nível de autonomia.

## 1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

Naturalmente, a implantação de uma nova estrutura administrativa poderá acarretar sucesso ou fracasso das ações de uma organização, na medida em que estiver mais ou menos preparada para essa nova configuração, em especial no que se tange às rotinas, aos procedimentos, às prioridades, às comunicações e também às responsabilidades (Bom, 2018).

Nesse contexto, considerando-se que, da extinção de uma estrutura e sua substituição por outra, com nova composição de cargos de chefia e novas relações de subordinação, emerge a necessidade de se conhecer a estrutura remanescente, sob a perspectiva das novas relações de subordinação e da área de atuação, com impacto na rotina laboral, o que tende a influenciar desenvolvimento das atividades entregues à comunidade, seu valor social e a execução das ações de competência da unidade.

Analisar o processo de reestruturação, bem como o contexto em que se dá a reorganização administrativa, delimitação de competências e também responsabilidades pelas unidades envolvidas, inserção dos servidores no processo de mudança organizacional, são tarefas que se fazem oportunas e podem contribuir para a se responder à seguinte pergunta norteadora da presente pesquisa: *como a reorganização administrativa da unidade do Incra, em Petrolina (PE), modificou a prestação de serviços pela entidade no Sertão Pernambucano?*

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo Geral

Investigar como a reorganização administrativa da unidade do Inca, em Petrolina (PE), modificou a estrutura para a prestação dos serviços pela entidade no Sertão Pernambucano.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Descrever a mudança na estrutura da unidade de Petrolina (PE);
- Identificar, a estrutura hierárquica antes e após a reorganização administrativa da referida unidade, com os organogramas;
- Comparar o atendimento de demandas a partir da execução das ações de titulação, Contratos de Concessão de Uso e execução do orçamento, considerado o recorte de três exercícios antes e após a reestruturação da referida unidade.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

A Gestão Pública, a partir das suas entidades, envida esforços e emprega recursos que oneram a sociedade como um todo, de forma que esta é beneficiária do produto esperado da atuação administrativa. Diante de tal concepção, o estado brasileiro utiliza-se amplamente das autarquias federais, sendo estas as unidades administrativas que atuam em nome próprio, para que possa executar serviços com uma maior autonomia, qualidade, valor social e eficiência, exercitando, desse modo, o conceito de descentralização administrativa.

Pesquisas que se voltem a analisar o contexto normativo e o modelo administrativo dos entes descentralizados, investigando as abordagens de gestão e as formas pelas quais podem organizar-se, tem potencial para contribuir com a rotina da Administração Pública e o seu desenvolvimento, quando, a partir de casos particulares, podem lançar luzes em problemas que envolvam coletividade orgânica voltada ao atendimento da atividade administrativa.

Para Mancini e Prado (2019), identificar como as empresas organizam seus processos e atividades, assim como o tipo de estrutura organizacional adotada, permite entender melhor o sucesso obtido na realização de projetos. Na mesma linha, valorizam-se os esforços para analisar formas de aperfeiçoar o processo de reestruturação, com

características peculiares que marcam a Administração Pública, bem como replicar modelos de reestruturação a partir de uma entidade pública.

Ademais, tendo a reorganização administrativa enquanto pano de fundo, o objetivo que se pretende atingir com o presente estudo apresenta relevância social na medida em que, do processo de reestruturação, podem advir as consequências para o cidadão que utiliza o serviço ofertado, impactando na própria prestação de serviços ao usuário. Bem assim, há um registro histórico do fenômeno que releva em importância para a região do sertão Pernambucano e para a Administração Pública enquanto organização participativa do contexto social em que inserida.

Considerando o viés das reformas que permeiam a Administração Pública, o desenvolvimento do trabalho em voga pode, ainda, contribuir para entendimento da estrutura das autarquias, suas potenciais formas de organização, bem como os meios empregados para o desempenho de suas atividades, tomando, como modelo, o processo de reestruturação que unificou duas superintendências no Estado de Pernambuco, analisado sob o prisma da descentralização administrativa, eficiência e da continuidade da prestação dos serviços públicos.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Compreender a Administração Pública, tanto no que se relaciona à área do conhecimento quanto na sua prática cotidiana, é tarefa que se mostra relevante para o desenvolvimento e a melhoria da gestão, haja vista que as teorias e modelos já concebidos podem não abarcar toda uma gama de situações que só a prática diária pode exemplificar.

Dentro da expectativa de atender às demandas que recaem sobre o estado gestor de recursos públicos, a Administração Pública apresenta-se enquanto uma engrenagem complexa e constituída por diversos entes que dão corpo à máquina administrativa do Estado (Chaves; Albuquerque, 2019), utilizando-se, cada um desses entes, de métodos de organização delineados a partir da forma que se adota para sua instituição.

Logo, estruturam-se, na Administração Pública os seguintes componentes: os órgãos, as Autarquias, as empresas Públicas, as sociedades de economia mista, as Fundações e as Associações Públicas (Carvalho Filho, 2011).

#### **2.1.1 Perspectiva conceitual da Administração Pública**

Discutir a formação estatal e a sua estrutura administrativa não passa ao largo de se discutir os movimentos que influenciam a postura do Estado num dado momento histórico. Segundo entendimento de Bresser-Pereira (2005), a revolução liberal definiu, historicamente, os direitos civis, no século XVIII; no início do século XX, uma revolução democrática afirmou os direitos políticos; na primeira metade do século XX, a revolução social incluiu direitos sociais entre os direitos de cidadania.

A democracia é um marco importante para se compreender o papel da Administração Pública no Estado moderno, buscando legitimar sua ação ante uma sociedade que busca pela afirmação do conceito de cidadania (Teixeira, 2021). Estando constituído sob forma de Estado Democrático de Direito, “a Administração Pública, no Brasil, há de corresponder aos postulados Constitucionais que lhe dão substrato normativo” (Meyreles, 2016, p. 881).

Devendo, pois, o Estado ser garantidor do bem-estar social (Rodrigues; Wolff; Oliveira, 2019), emerge, assim, no contexto moderno, a Administração Pública como

concretizadora da vontade estatal, com aparato técnico e estrutura de pessoal, a fim de “assegurar a concretude ao atendimento das necessidades do serviço público” (Meireles, 2016, p. 882).

Meireles (2016) conceitua a Administração Pública como o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços públicos, visando a satisfação das necessidades coletivas. Para Silva (2010, p. 656), a Administração Pública é o “conjunto de meios de que dispõe o poder público, de modo a dar concretude às decisões políticas”. Segundo concepção de Passaes *et al.* (2013), a Administração Pública é o instrumento de que dispõe o Estado para atingir os seus objetivos.

Wilson (2005), endossado por Di Pietro (2022), entende que o conceito de Administração Pública perpassa diversos aspectos, distinguindo-se a Administração em sentido estrito e sentido amplo, de igual ponderação como o aspecto subjetivo e o objetivo.

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, o termo Administração Pública designa entes que exercem a atividade administrativa. Em sentido objetivo, material ou funcional, designa a natureza da atividade exercida pelos entes administrativos. Já em sentido amplo, pode ser visualizada tanto numa concepção subjetivamente considerada, que compreende, de um lado, os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, e, de outro, os órgãos administrativos, subordinados, dependentes; como na concepção objetivamente considerada, compreende-se a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa (Wilson, 2005; Di Pietro, 2022).

Por sua vez, em sentido estrito, pode-se ter, de um lado, uma concepção de Administração Pública sob o aspecto subjetivo, que compreende apenas órgãos administrativos, e, de outro, sob o enfoque objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, órgãos governamentais e, no segundo, função política (Di Pietro, 2022).

Waldo (1971) ensina que a Administração Pública é fase da cooperação humana, ao considerar que outros campos de estudo, como Direito, a Antropologia, também são fases do contexto da cooperação humana, cuja perspectiva é de um processo mais amplo. No Brasil, a administração pública encontra seu balizamento na constituição federal de 1988, onde adstringe-se no atendimento às regras e aos princípios aplicáveis a todos os níveis de governo e todas as esferas de poder (Brasil, 1988; Silva, 2010).

É no art. 37 da Constituição Federal de 1988 que a Administração Pública encontra os fundamentos de sua aplicação e as formas pelas quais se organiza, inserindo-se no ordenamento pátrio. Sendo organização do Estado uma matéria de estatura constitucional, a organização administrativa deriva-se, pois, da legislação infraconstitucional a partir da legislação complementar e ordinária, a organização administrativa das entidades instituídas para a execução desconcentrada e também descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, em estreita conformidade com o Direito Administrativo e das técnicas de administração (Meireles, 2016).

Assim, analisando formas pelas quais a Administração Pública se organiza, percebe-se uma complexificação, ressoando o debate acerca das possibilidades de centralização e descentralização, ou, mais especificamente, sobre a Administração Direta e a Administração Indireta (Silva, 2010). A depender da atividade que desempenhe, a entidade pode ter uma maior ou uma menor autonomia; ter ou não personalidade jurídica própria.

Mello (2013) ressalta que o Estado, ao agir na concreção de suas funções, assim o faz por meio do aparato aparelho administrativo que lhe confere feições, compondo-se de unidades interiores – os órgãos – e de pessoas jurídicas criadas para desempenho de atividades que requerem uma maior autonomia – autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais.

Assim, o Estado tanto pode exercer a atividade administrativa diretamente, através de unidades internas a ele vinculadas, ou criar entidades próprias para esse fim, que atuarão em nome próprio, possuindo, aqui, personalidade jurídica de direito público ou direito privado, a depender do tipo de entidade e enquadramento normativo (Mello, 2013). Neste último, “delineia-se o conceito de Administração Pública Indireta” (Di Pietro, 2022, p. 101).

Na perspectiva de discussão, faz-se referência às técnicas administrativas de centralização e descentralização, com vistas a conferir uma maior ou a menor autonomia à entidade administrativa. Para Meireles (2016, p. 437), “observa-se a centralização quando o Poder Público presta serviço por seus próprios órgãos, em seu nome e sob responsabilidade”. Uma forma de caracterizar descentralização é identificando, na hierarquia organizacional, quem decide o que vai ser feito (Grau, 1980).

Na centralização, a capacidade para o exercício da competência é una, observando-se uma mera distribuição de competência entre as suas dependências. Na

descentralização, por sua vez, pode-se referir a um sistema de administração, a partir do qual o exercício das funções a ela referentes é desempenhado por vários organismos, aos quais se distribui competência para tal. É onde se visualiza o aparecimento de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, a exemplo das autarquias (Carvalho Filho, 2011).

### **2.1.2 Princípios constitucionais da Administração Pública**

Verdan (2009, p. 56) afirma que os princípios desempenham um papel de “supernormas”, constituindo padrões significativos onde o direito se estrutura. Dada a centralidade da Constituição Federal vigente no ordenamento jurídico brasileiro, os princípios da Administração Pública se espalham por todo aparato administrativo dos entes da federação (Gonçalves; Grilo, 2021).

Os princípios conferem uma unidade ao sistema normativo como forma de superar divergências e nortear a aplicação do próprio direito. São, dessa maneira, balizas que servem de orientação ao legislador e aplicador das normas, conferindo segurança jurídica aos cidadãos (Magdesian; Moraes, 2020).

Mello (2013) afirma que doutrina normalmente consagra, pois, os princípios expressos, não abordando de maneira mais enfática os princípios subjacentes ao regime jurídico-administrativo, determinantes da atividade público administrativa. Aqui, no presente tópico, serão focalizados os princípios constitucionais expressos da Administração Pública, sem que se pretenda excluir ou minimizar a importância de princípios implícitos ou princípios infraconstitucionais que norteiam a atividade público administrativa. Tais princípios encontram o regramento no art. 37, da CF de 1988 (Brasil, 1988).

#### **2.1.2.1 Princípio da Legalidade**

O princípio da legalidade tem primazia no Estado Democrático de Direito, à medida que as condutas da Administração Pública devem estar legitimadas por um sistema normativo que delinea a forma pela qual estará autorizada ou obrigada a agir. Para Carvalho Neto (2014), as decisões administrativas devem primar por uma legalidade assentada em bases amplas, amalgamando-se com demais princípios constitucionais informativos da Administração Pública.



Nas sociedades primitivas, que não conheciam a figura do Estado, a manutenção da ordem social era atrelada às relações de poder oriundas das crenças, magias, religião (Mussolini, 2020). Para o autor, a legalidade encontra-se vinculada à ideia de organização estatal, sendo um princípio que traz conceito jurídico atrelado a direitos e garantias fundamentais do indivíduo. Contribui, assim, não só para a formação do Estado, mas também para os modelos normativos que buscam preservar as garantias individuais.

Tendo sido concebido, inicialmente, como ideia ligada à dogmática penal, o princípio da legalidade espalha-se por todos os ramos do direito, já que estrutura o próprio Estado de Direito. A legalidade é basilar na estruturação do Estado e na relação do Estado com o cidadão. Dessa forma, não à toa a CF de 1988 consagra destaque a este princípio (BRASIL, 1988).

No que diz respeito à estruturação da Administração Pública e sua relação com o administrado, o princípio da legalidade exerce função garantidora, inclusive, do controle próprio de um Estado Democrático de Direito (Mello, 2013). Mussolini (2020) afirma que a legalidade é uma das bases do ordenamento jurídico brasileiro, tendo o seu surgimento com o movimento burguês de contestação do absolutismo, propugnando pela positividade e a ordem garantidora do indivíduo perante o poder estatal.

Segundo Tácito (1996), o princípio da legalidade reprime o absolutismo do poder estatal e condiciona a atividade público-administrativa, em uma compreensão fundamentada na essência dos direitos fundamentais. A legalidade, como um dos objetivos do liberalismo do século XVIII, conecta-se às construções jurisprudenciais que, muitas vezes, acabam por criar novos institutos jurídicos (Aragão, 2001), o que revela sua incompletude e processo de criação.

Mello (2013) destaca o princípio da legalidade como tendo função capital no regime jurídico-administrativo. Coloca o autor, assim, o princípio da legalidade em evidente relevância para o sistema fundado no Estado de Direito. Logo, sendo o Direito Administrativo a base jurídica sobre a qual se desenrola a atividade da Administração Pública, é com o Estado de Direito que sobressai o princípio da legalidade, estando a prática de quaisquer atos pelo administrador público adstrita ao que dispuser a lei.

### *2.1.2.2 Impessoalidade*

O princípio da impessoalidade assenta a ideia de separação entre vontade do

administrador e do Estado, como entidade que congrega o interesse público, conformando-se com o princípio da legalidade. Este princípio encontra-se ligado, diretamente, com a ideia de Estado democrático de direito. A busca é por separar a vontade pessoal do administrador dos deveres esperados de uma gestão pública que valorize a previsibilidade e segurança jurídica (Lima, Oliveira, Costa Neto, 2010).

O princípio da impessoalidade tem a aplicação imperativa, tendo assento constitucional como forma de orientar toda a Administração Pública de todos os entes federados (Magdesian; Moraes, 2020). Segundo os referidos autores, a impessoalidade baseia-se em uma exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por interesses privados. Nesse sentido, alinha-se ao princípio da legalidade, à medida que este contrapõe-se a tendências de exacerbação personalista do administrador público (Mello, 2013).

Mello (2013) diz que a impessoalidade impele o administrador público a tratar os administrados sem discriminações, sejam benéficas ou desvantajosas. Interesses pessoais do administrador público devem ser evitados, buscando-se atender o interesse público sem favoritismos.

### *2.1.2.3 Princípio da Moralidade Administrativa*

O princípio da moralidade traduz a necessidade de atuação proba do administrador público. A moralidade administrativa, tal qual posta no direito brasileiro, deve ter a sua interpretação ancorada à luz de um Estado Social e Democrático de Direito, fruto do escopo constitucional vigente (Marrara, 2015). Este autor alerta, ainda, para o fato da difícil aplicabilidade do princípio em estudo, apresentando a necessidade de um esclarecimento mais prático acerca dos direitos e deveres dele decorrentes, viabilizando sua aplicação.

O princípio da moralidade insere-se em um contexto no qual as dimensões éticas do Estado contemporâneo se viram imensamente ampliadas (Moreira, 1992). O princípio da moralidade, além de nortear a atuação do administrador, é parâmetro para o controle da ação administrativa (Marrara, 2015). É moralidade jurídica, orientadora da atuação do administrador público.

Moreira (1992) alerta para necessidade de não se confundir moral comum, da natureza humana, com moralidade administrativa, jurídica e passível de controle e coercibilidade. Para o autor, a moral administrativa é uma moral fechada, gerada dentro

do círculo dos atores investidos de poder público para o desempenho da Administração Pública.

Para Tomaz e Caldas (2018), a Constituição brasileira coloca a moral como co-originária ao Direito quando submete os agentes da Administração Pública à observância do princípio da moralidade administrativa. Os autores destacam que a moral extraída da CF de 1988 sob a ótica positivista do primado da moralidade administrativa, revela-se uma moral jurídica, que é caracterizada como conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração Pública.

#### *2.1.2.4 Princípio da Publicidade ou transparência dos atos públicos*

A transparência dos atos, decisões e motivações da Administração Pública também encontra respaldo na noção de Estado Democrático de Direito (Mello, 2013). Não pode haver ocultamento dos assuntos de interesse geral e, em especial, para os sujeitos individualmente afetados pela atividade do administrador público. Para Figueiredo (1985), no regime jurídico-administrativo, de caráter democrático, um dos pilares fundamentais consiste exatamente na possibilidade de controle da Administração.

Di Pietro (2019) diz que a publicidade dos atos administrativos deve ser ampla, com exceção de casos legalmente expressos e justificáveis. Dessa maneira, de acordo com a autora, o princípio da publicidade deve ser conjugada com direito individual à intimidade e preservação de informações de caráter pessoal.

A gestão pública deve ser transparente, de forma que favoreça o amplo conhecimento das ações estatais e possibilitem a produção de efeitos regulares (Di Pietro, 2019). Daí porque Meireles (2016) diz que a publicidade é requisito de eficácia e moralidade. Se a administração é pública, só se admite sigilo em casos excepcionais. Propicia, assim, o conhecimento e controle dos atos administrativos, através dos mecanismos constitucionalmente postos à disposição do administrado.

#### *2.1.2.5 Princípio da Eficiência*

A gestão e execução dos serviços de interesse da coletividade fundamenta a própria existência do Estado (Arend, 2020). É assim que o poder público, titular de serviços públicos (Mello, 2013), deve desincumbir-se de atribuições buscando alcançar o máximo produto com os recursos e as tecnologias disponíveis a maior qualidade e, por

sua vez, com o menor dispêndio dos recursos possível (Lanius; Gico Junior; Straioto, 2018).

Este princípio encontrou guarida no ordenamento jurídico brasileiro a partir das concepções gerenciais que influenciaram a reforma do aparelho do Estado e propiciaram a abertura de espaço para a participação dos agentes privados e das organizações sociais na prestação de serviços públicos (Sampaio; Costa, 2018). É no contexto de busca de maximização de resultados que o princípio da eficiência ganha status de norma constitucional vinculativa de toda a Administração Pública, tendo sido positivada a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o princípio da eficiência já fazia parte das construções doutrinárias e legais, a exemplo do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Lanius; Gico Junior; Straioto, 2018; Brasil, 1967).

Arend (2020) adverte que, embora seja significativa e indicativa a inserção do princípio da eficiência ao nível constitucional, de nada adianta a referência expressa na constituição se não houver a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública. Assim, as repercussões legislativas infraconstitucionais, bem como a aplicação rotineira do princípio da eficiência pela Administração Pública buscando internalizar seu conteúdo e alcance são relevantes para o aprimoramento da gestão pública.

Há uma exigência de que o Estado atue com celeridade e simplicidade, eficiência e efetividade na obtenção de utilidades para o cidadão (Modesto, 2000). O sucesso da política pública para solucionar os problemas sociais e cumprir com seus objetivos passa obrigatoriamente pelo controle da indução de comportamentos que promovam o bem-estar para todos (Aguar, 2017).

### **2.1.3 Perpassando os modelos de Administração Pública**

A organização pública provoca um grande impacto na sociedade desde sua existência, “já que consomem os recursos que oneram a população a partir das exações tributárias” (Costin, 2010, p. 80), que se impõem para custeio da máquina pública.

Perseguir objetivos para as quais foram criadas é uma questão basilar para as entidades da Administração Pública, que permeada de princípios que norteiam a atividade administrativa e tem como finalidade desenhar modelo de administração pública pautada pelo princípio da eficiência.

No percurso da Gestão Pública brasileira tradicionalmente sobressaem-se três

modelos de administração, que se moldaram de acordo com as ideias em voga em sua época. Dessa maneira, destaca-se a Administração Pública Patrimonial, a Burocrática e Gerencial, esta performatizada a partir dos parâmetros esculpido no que se conhece como a Nova Gestão Pública (NGP) ou, em língua inglesa, *New Public Management*.(Costin, 2010).

Para Bresser-Pereira (2005), no Patrimonialismo, que estava atrelado à organização do estado absoluto, não se fazia distinção entre patrimônio público e o privado. Embora já tenha sido fruto de uma evolução da organização do Estado, a “Administração Pública Patrimonial era permeada pelo nepotismo e não havia independência do poder político” (Bresser-Pereira, 2005, p. 20).

Nos grandes movimentos de reforma da administração, que, de tempos em tempos, estabelecem-se em nossa terra pátria, o princípio da eficiência tem sempre destaque com o propósito de justificar as mudanças e as novas visões acerca da Administração Pública. De outro modo não poderia ser, pois não faria sentido mudanças ou reformas administrativas que não visassem dar um caráter de busca à satisfação de necessidades sociais, o que, sem eficiência, pode-se ter dificuldade em alcançar (Pieranti; Rodrigues; Peci, 2007).

O movimento burocrata do governo Vargas (Oliveira; Alexandrino, 2019) visava a uma organização administrativa profissionalizada e hierarquizada com o fim de dar uniformidade à atividade administrativa e diminuir as valorações individuais propugnando por uma administração racional, com base na lei. Era o modelo racional-legal.

O sistema burocrático de gestão alinhava-se com um modelo racional-legal, tendo em Max Weber seu formulador e maior expoente, “marcando um modelo de gestão caracterizado pela hierarquia e respeito estrito às normas” (WEBER, 2016, p. 145).

De acordo com Mintzberg (1995. p. 47),

Weber pretendia dar ao termo um sentido totalmente técnico, que é mantido até hoje na bibliografia da teoria organizacional e da sociologia. Entretanto, em outras situações, a palavra assumiu um significado, decididamente, pejorativo – tornou-se uma palavra mal-afamada.

Perpassando a experiência com a administração burocrática e visualizados seus excessos e disfunções, visualizados a partir de uma crise desencadeada a partir dos anos 80, identificada por Bresser-Pereira (1997) como crise do Estado Intervencionista, naturalmente os esforços se voltam para alternativas que possam adaptar o aparato

burocrático a ditames de novos tempos fortemente influenciados por uma “tendência de se espelhar em um modelo de gestão próprio das empresas privadas” (Pereira; Ckagnazaroff, 2021, p. 113), adotando-se uma lógica de mercado.

Nessa perspectiva, tendo a burocracia sido o eixo central da Administração Pública brasileira na primeira metade do século XX, inserida em um movimento de industrialização que se alinhava a seus pressupostos (COSTA, 2008), a partir dos anos 1980 começa a delinear-se em solo brasileiro aquilo que veio a configurar-se como a reforma gerencial pautada nas concepções da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP).

No caso brasileiro, formulações inspiradas na NGP influenciaram, inclusive, uma reforma constitucional com forte impacto na Administração Pública (BRASIL, 1998, EC 19/98), inserindo os princípios e as diretrizes que pudessem viabilizar as mudanças em nível infraconstitucional e indicar o modo de agir da Administração Pública nos três níveis de governo.

Como nos apontam Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 740), “no Brasil, como em outros países da América Latina, as reformas do Estado e relações com o mercado, desencadeadas a partir do início dos anos 1990, ocorreram juntamente com a inserção do país na economia global e a democratização das instituições políticas”. A partir do início dos anos 90, em contexto de crise fiscal (Fernandes; Santos; Costa, 2020) afigura-se um cenário marcado pela reforma do aparelho do estatal, como um fator de legitimação política do Estado (Bresser-Pereira, 2017)

As mudanças por que passaram a Administração Pública, o setor privado e as organizações da sociedade civil, pressupõem uma mudança na própria relação mantida entre esses agentes e o próprio conteúdo da gestão pública (Pieranti; Rodrigues; Peci, 2007).

A NPM insere-se nesse bojo de mudanças dando um enfoque gerencial do setor privado à gestão pública, adotando princípios como a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento da eficiência e a criação de mecanismos de responsabilização (Pieranti; Rodrigues; Peci, 2007).

A reforma do aparelho do estado propugnada por Bresser-Pereira (1997) era vista como a grande tarefa política dos anos 90. A preocupação com o tamanho do Estado e o desenho do papel regulador se mostram presentes na perspectiva do redimensionamento do papel do Estado.

De todo modo, Pereira e Ckagnazaroff (2020, p. 113) atentam para o fato de que

“tanto a NPM quanto a burocracia não lograram um êxito em resolver os problemas complexos e não solucionáveis pelas estruturas hierárquicas da Gestão Pública”, abrindo espaço para as novas iniciativas, onde avançam as abordagens atinentes à Governança Pública.

Não tendo a NPM passado ilesa a críticas, apontam Pereira e Ckagnazaroff (2020) para a incapacidade de aproximar o cidadão das organizações públicas, não respondendo aos desafios impostos diante da nova economia digital.

Pieranti *et al.* (2007) aponta que há uma diferença contextual entre a NPM e a Governança, indicando que os desenhos institucionais da governança tendem a ser diferentes a depender do conteúdo em que são aplicados. Mais do que focar na estrutura intraorganizacional, visualizar as redes e estruturas interorganizacionais entra nas discussões em relação à Gestão Pública (Pereira; Ckagnazaroff, 2020).

Bergamini e Souza (2022) destacam que, na Administração Pública, passou-se discutir instrumentos de governança corporativa, a despeito do caráter normativo que permeia essa abordagem estrutural, em especial a Administração Direta. O conceito de Governança permeia o fim da década de 80, período esse que abrigava profundas mudanças políticas, tendo como significado exemplar a queda do muro de Berlim que impactou o cenário político mundial (Bergamini; Souza, 2022).

Percebe-se que, com a Governança, há diminuição ou até mesmo superação da dicotomia entre administração pública e política, dotando de maior flexibilidade à burocracia estatal, haja vista o caráter de horizontalidade que permeia a relação dos atores institucionais e das redes nas quais se inserem (Sechi, 2009).

#### **2.1.4 Administração Pública e Política: Uma intersecção**

Para Wilson (2005) a administração é a parte mais evidente do governo. É a corporificação do governo para agir concretamente. O interesse acadêmico nessa relação revela dois lados que aparentam certa complexidade na busca de consenso acerca de sua complementaridade ou dicotomia (Filippin; Azevedo, 2016).

Para Meireles (2016, P. 48),

a Política difunde-se e alcança todos os setores da Administração, quando os governantes - e aqui incluímos os dirigentes dos três Poderes - traçam normas ou praticam atos tendentes a imprimir, por todos os meios lícitos e morais, os rumos que conduzam a atividade governamental ao encontro das aspirações médias da comunidade.

Para Waldo (1971), dentro da ciência política vários grupos de interesse se

relacionam com a Administração Pública, a exemplo de partidos políticos e da opinião pública. Filippin, Azevedo (2016) apontam destacam que uma vez que nenhum sistema administrativo está isolado do quadro político e constitucional ao qual pertence, tratá-lo de modo isolado é pernicioso à sua adequada compreensão.

Meireles (2016) nega o ato político como entidade autônoma, aduzindo que é sempre um ato, seja administrativo, legislativo ou judiciário, informado por um fundamento político, destacando a existência de uma política administrativa, uma política legislativa e uma política judiciária, assim como se fala em política econômica, política agrária, etc.

É importante considerar que, conforme aponta Farah (2011), até o final dos anos 1970, prevaleceu uma visão da administração pública como ciência administrativa, marcado pela separação entre administração e política e pela tendência à valorização de técnicas administrativas como instrumentos de mudança importantes para o desenvolvimento.

Contudo, observa-se que Viana (1942) e Martins (1948) já apontavam para a intensa relação entre política e administração pública ao observar, como exemplo, a face política do Orçamento Público, já que aí se percebe uma condensação de atividades e objetivos que o Estado intenta desenvolver através da administração pública. Ainda com este exemplo do Orçamento Público, vemos que materializa uma decisão de alocação de recursos através de escolha dos interesses elegíveis e auxilia na consecução das diversas etapas do processo administrativo de programação, execução e controle (Crepaldi, 2013). Constitui-se em um processo de avaliação de demandas e escolhas de alternativas, donde ressalta sua natureza política, convertendo-se no plano das realizações da administração pública, que chama a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração (Giacomoni, 2023).

### **2.1.5 Administração Pública e Políticas Públicas: Um breve olhar**

Para Di Pietro (2019), Políticas Públicas são metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger, sendo que a definição dessas políticas implica opções a serem feitas pelo Poder Público. Para Saravia (2006) trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.

De acordo com Meireles (2016), as Políticas Públicas são estabelecidas na CF



para serem implantadas pelo Poder Público de forma efetiva, embora muito se discuta a respeito das limitações orçamentárias do Estado. Para Melo (2013) é um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou perseguir um dado projeto governamental para o país. As Políticas Públicas são definidas no núcleo estratégico do governo, correspondendo aos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo (Meireles, 2016; Di Pietro, 2019).

Farah (2011) aponta que a análise de políticas públicas passou a ser um elemento integrante da evolução da disciplina de administração pública a partir da década de 1970. As políticas públicas são desenhadas a partir de um problema social, o qual, através do uso de instrumentos predefinidos, deve ser gradativamente solucionado, provocando ao cabo uma mudança social positiva (Aguiar; Haber, 2017).

Os objetivos constitucionais que prescrevem, por exemplo, redução das desigualdades ou erradicação da pobreza, descreve um problema social para cuja solução se faz necessária a implementação de Políticas Públicas, que são as principais ferramentas para concretizar os direitos e objetivos constitucionais (Aguiar; Haber, 2017). Assim, a identificação de um problema social é o ponto de partida para a escolha racional e coletiva de prioridades.

Na visão de Saravia (2006, P. 37),

Em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisivo. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação.

Neste ponto cumpre ressaltar o papel essencial que as instituições desempenham na articulação e execução das Políticas Públicas. A estrutura, os quadros, a cultura organizacional são elementos que configuram a política (Saravia, 2006). Para Lotta (2019) Políticas definem os instrumentos ou ferramentas que serão utilizados na sua implementação.

Para Procopiuck (2013, p. 138)

A política pública é, por natureza, relacionada ao interesse público porque, de algum modo, acaba por afetar, mesmo que indiretamente, todos os membros de uma sociedade. As políticas públicas constituem, assim, uma significativa porção do nosso ambiente sociopolítico...

A política pública está relacionada à capacidade de mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços na tentativa de solucionar dado problema que afeta uma coletividade (Procopiuck, 2013).

### 2.1.6 Uma iniciação à Teoria da Escolha Pública

Conforme aponta Borges (2001), a partir de meados dos anos 70 há um esgotamento do modelo econômico surgido a partir do pós-guerra que abriu espaço para o surgimento do que ele chama de nova Direita. Há uma crítica a pensamentos econômicos intervencionistas junto com a ascensão de governos conservadores. Já Rovaris, Cavichioli e Dall'Asta (2020) apontam que a Teoria das Escolhas Públicas tem se desenvolvido desde meados da década de 50 e se direciona a aplicar um método da ciência econômica a um objeto tradicionalmente considerado na esfera da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional. A Teoria da escolha pública passa a ser entendida como uma extensão dos métodos da teoria econômica convencional para o ambiente conhecido como mercado político, em um cenário de tomada de decisão (Dias, 2009).

Os primeiros impulsos para o desenvolvimento da teoria surgiram no século XX, após a segunda guerra mundial, tendo seus reflexos na construção de políticas públicas, embora seja termo condizente com as ciências econômicas, refletindo-se em diversas dimensões do conhecimento, a exemplo da gestão das organizações públicas e a política. (Salaberry, 2020).

Dias (2009, p. 203) argumenta que,

Como bem observou Buchanan, o economista e o político trabalham com vetores distintos, onde o primeiro tem por parâmetro fundamental em suas tomadas de decisão a eficiência, procurando sempre a alocação ótima dos recursos escassos; enquanto o segundo tem por parâmetro a conquista e a manutenção do poder, o que só pode ser alcançado, no regime democrático, através do voto.

Trata-se de construção teórica, alicerçada nas análises de James Buchanan empreendidas na década de 1960 (Rovaris, Cavichioli E Dall'asta, 2020), que delimita o entendimento de perspectivas econômicas para a análise de fenômenos políticos (não mercado). É, então, extensão dos métodos da teoria econômica convencional para o ambiente conhecido como mercado político. Sendo relevante seu estudo para se entender o fenômeno de motivações que podem influir significativamente nas decisões do governante.

Sendo a política, antes de mais nada, uma atividade humana (Cunha, 2018), o ser humano único torna-se parte integrante de um organismo maior e mais significativo

(Buchanan; Tullock, 2021). Quando se fala em ação privada geralmente não se mostra dificuldade já que a unidade de tomada de decisão é o indivíduo, porém surgem problemas quando se trata de ação coletiva. Para Buchanan e Tullock (2021), toda ação coletiva pode ser convertida para uma dimensão econômica, sendo que a ação racional requer a aceitação de algum fim.

Sallaberry (2020) destaca que a teoria da escolha pública tem se revelado adequada para estudos empíricos dado o cenário político observado no Brasil, já que, conforme aponta Borges (2001), o cidadão sente-se frustrado ao perceber que as decisões sobre os gastos do governo refletem mais as preferências de políticos e burocratas do que as suas próprias, considerando as condições em que ocorrem a alocação autorizada dos recursos públicos, definidas previamente pela escassez (Souza, 1996).

Para Rovaris, Cavichioli e Dall’Asta (2020),

Existem muitas situações em que a implementação de uma política pública exige a mudança de regras, incentivos e processos, ou seja, algo superior à simples implementação simples no nível básico operacional da decisão política em um determinado contexto.

Ainda na concepção de Borges (2001), ainda que atentando para o interesse público, este se configura, em muitas ocasiões, como um meio para a realização de objetivos pessoais.

### **2.1.7 Uma Contextualização da Política de Reforma Agrária**

A reforma Agrária carrega em si objetivos econômicos que justificam a adoção dos mecanismos necessários ao desenvolvimento de uma relação de produção que dê oportunidades àqueles trabalhadores que não detém meios de sobressair-se sem o papel indutor do Estado, fomentando o trabalho na terra. Assim, a Política Nacional de Reforma Agrária pressupõe um conjunto de medidas que visam dar condições de acesso e manutenção do agricultor à terra (Brasil, 1964).

De acordo com Havrenne (2022), a reforma agrária busca promover uma melhor distribuição de terras, tornando o seu acesso possível aos trabalhadores que almejam produzir no campo. Busca, desse modo, oferecer meios de desenvolvimento social e econômico àqueles que são elegíveis de acordo com os critérios impostos. Trata-se de política que encontra seu substrato no nível constitucional (Catellan, Moraes, Rossoni,

2020) , impondo-se o atendimento dos princípios de justiça social e aumento da produtividade (Brasil, 1988). A reforma agrária, assim colocada é política do Estado, e não de governo, que deve ser efetivamente implementada (Havrenne, 2022).

Embora as discussões e as políticas sobre a Reforma Agrária remontem à década de 1960, Catellan, Moraes, Rossoni (2020) apontam que não houve de fato uma Reforma Agrária no Brasil em função da falta de consenso que permeia os diversos governos, destacando uma dificuldade de desenvolvimento no meio rural e uma tradicional concentração de terras.

Alentejano (2018) destaca que o tema da Reforma Agrária foi tratado com destaque na Assembleia Nacional Constituinte, tendo à época o Constituinte Fernando Henrique Cardoso dito que “talvez nenhuma questão tenha chamado tanto a atenção desta Casa, tenha despertado tanto o interesse do País como a que vamos decidir esta tarde, relativa à reforma agrária” (Brasil, 1988, p. 10301). Porém, para Behring e Boschetti (2016), há uma reação burguesa à crise do capital que traz consequências para as políticas sociais. Para as autoras a partir dos anos 1990 tem-se percebido contrarreformas ou “reformas orientadas para o mercado” e obstaculização de conquistas.

De acordo com Pistorio e Garvey (2022), no primeiro governo Lula foram assentadas cerca de 380 mil famílias. No primeiro governo Dilma o número foi de 107 mil famílias. No período de 2016 a 2018, sob o governo Temer o número foi de 11800 famílias assentadas, número que ficou ainda menor no primeiro biênio do governo Bolsonaro. Para Sauer, Leite e Tubino (2020), com a eleição do Presidente Bolsonaro houve a afirmação da continuidade de uma agenda conservadora que teve consequências para a agenda da terra. Nesse período houve um enfraquecimento das ações a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, diminuindo, assim, a agenda da Reforma Agrária.

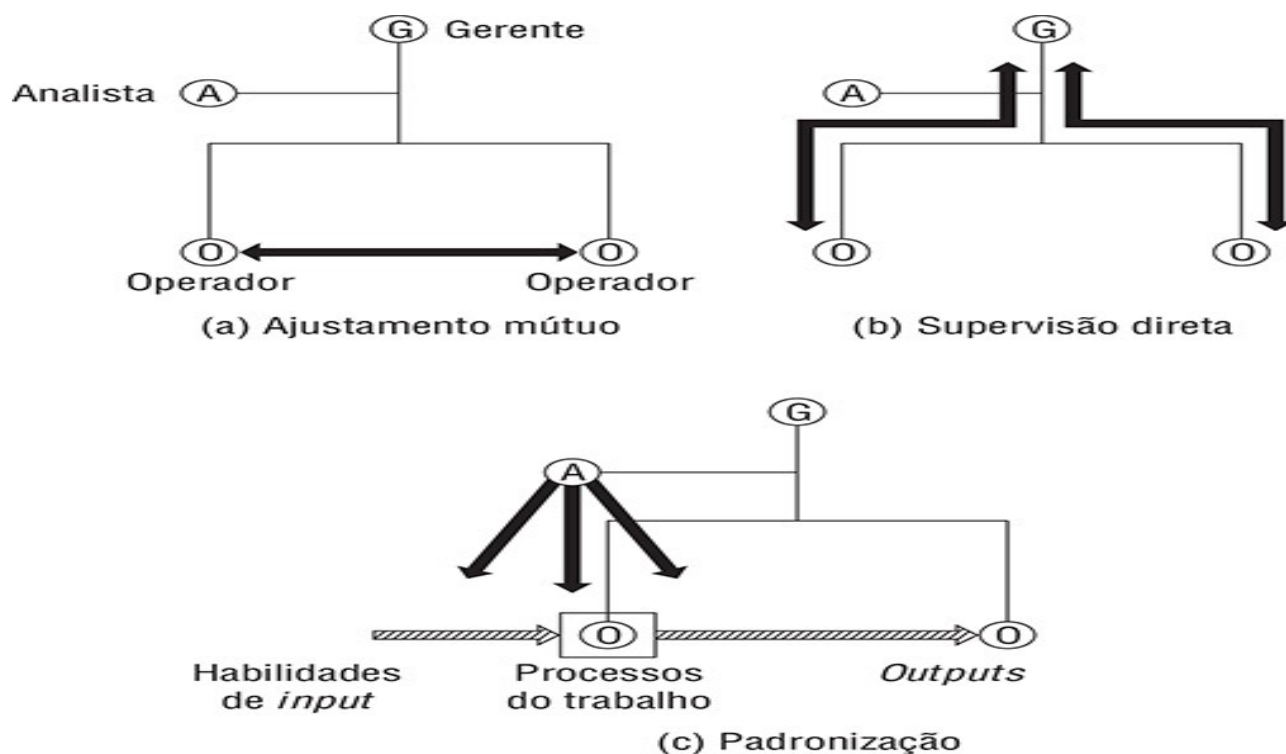
O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, é a entidade governamental incumbida da execução da Reforma Agrária e do ordenamento fundiário, nos termos do que dispõe a legislação de referência (Brasil, 1970; Havrenne, 2022). Sobre a entidade, por ser ela o objeto da presente pesquisa, falaremos apropriadamente na apresentação dos resultados.

## 2.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: LOCALIZAÇÃO CONCEITUAL

## 2.2.1 Tipos e modelos de estruturas organizacionais

Para Mintzberg (2009), a essência do design organizacional é a manipulação de uma série de parâmetros que determinam a divisão do trabalho e a obtenção de coordenação. O autor, em seus estudos, lembra que a estrutura envolve duas exigências fundamentais ressaltando divisão do trabalho e coordenação entre as tarefas como estruturantes da organização (Mintzberg, 1995). Assim, relaciona os elementos mais fundamentais da estrutura, as quais seriam cinco mecanismos de coordenação: o ajustamento mútuo, a supervisão direta, padronização de processos de trabalho, padronização dos resultados e padronização das habilidades dos trabalhadores (Figura 2).

**Figura 2** Os cinco mecanismos de coordenação de Mintzberg



**Fonte:** Mintzberg (1995, p. 14).

Para Barreto, Coutinho e Benevides (2020), a estrutura organizacional é um

instrumento que a administração faz uso para formatar o modo como se dá a divisão do trabalho na organização. Para os autores supramencionados, estrutura organizacional contribui para o estabelecimento de responsabilidades, autoridade, comunicação e decisões em uma empresa, observando-se as diferenças entre as gestões privada e pública.

Conforme Santos (2019), a estrutura organizacional surgiu com base na identificação da necessidade de racionalidade. Há uma busca pelo estabelecimento dos meios e recursos que visam a atingimento de objetivos organizacionais. Nesse sentido, trata-se, pois, este conceito de “conjunto ordenador de responsabilidades, autoridades, de comunicações e de decisões das unidades organizacionais de uma instituição. Forma pela qual as atividades são divididas, organizadas e coordenadas, provocando impactos na cultura organizacional” (Santos, 2019, p. 5).

Dentro do estudo das estruturas organizacionais destaca-se organograma como instrumento que auxilia na identificação da hierarquia, divisão das funções e das relações estabelecidas entre setores (Barreto; Coutinho; Benevides, 2020).

O organograma, juntamente com as normas, os procedimentos e as regras de hierarquia, é algo que se pode encontrar em qualquer tipo de organização (MATTOSINHOS, 2014). Não obstante, encontram-se regras e comportamentos para além da estrutura formal, o que vai dar vazão às estruturas informais. A estrutura organizacional, desenhada no organograma, é o retrato da estratégia explícita ou implícita (Maximiano, 2023).

Criadas no plano estratégico, as estruturas formais buscam estabelecer relações para execução do trabalho, delineando-se em normas, no organograma, procedimentos, relações hierárquicas (Mattosinhos, 2014).

Assim, consideradas as relações de poder, inclusive dada a possibilidade de existência de estruturas formais e informais muitas vezes indissociáveis, revela-se a importância do organograma como forma de representar um retrato da divisão do trabalho (Mintzberg, 1995). Destaca Mintzberg (1995) que, enquanto muitas organizações o consideram indispensável, muitos teóricos o rejeitam, haja vista que podem não descrever o que, efetivamente, ocorre dentro da organização.

É onde se convém falar de estruturas formais e informais, sendo a origem da estrutura informal consequência das interações entre pessoas na organização (Barreto; Coutinho; Benevides, 2020). A construção da estrutura informal passa pela construção das relações sociais e casuais, enquanto a estrutura formal é calcada nas normas e procedimentos (Conde; Farias Filho, 2016).

Para Mintzberg (1995) a estrutura organizacional significou durante metade do

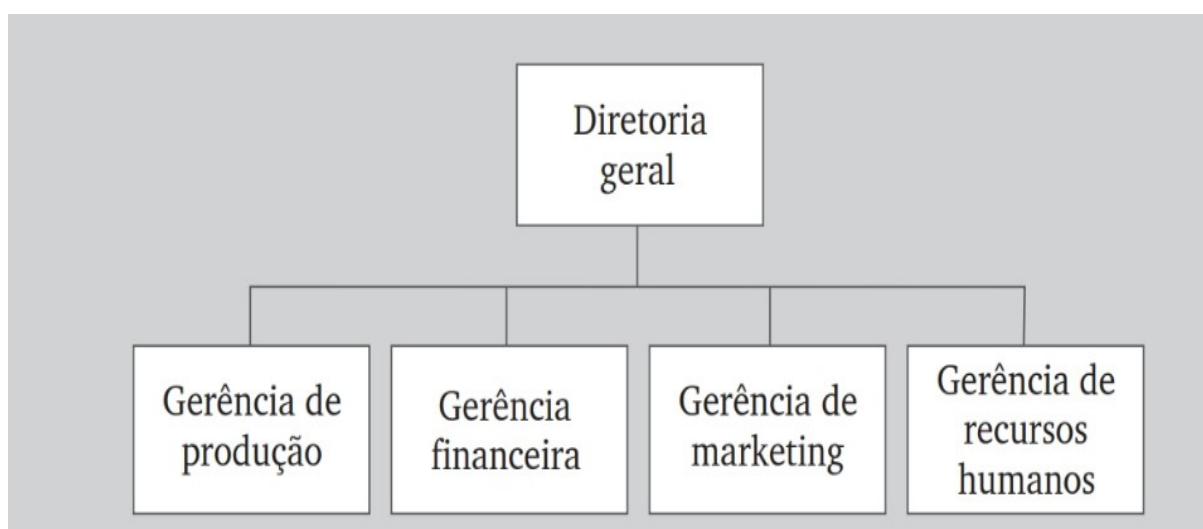
século XX um conjunto de relações de trabalho oficiais e padronizadas, construído em torno de um sistema de autoridade formal rigorosa.

De acordo com Schultz (2016) ao adotarem estratégias de inserção e adaptação ao ambiente em que estão inseridas, para atender às pressões e exigências externas, as organizações criam estruturas organizacionais adequadas ao cumprimento dos seus objetivos. Maciel *et al* (2023) diz que a estrutura organizacional de uma organização, pode ser definida como a forma das organizações operacionalizarem suas atividades, através da divisão das tarefas, estabelecimento de coordenações e canais de comunicação.

A estrutura organizacional, desenhada no organograma, é o retrato da estratégia explícita ou implícita (Maximiano, 2023). Para Carreira, (2009), O organograma é um instrumento de trabalho utilizado pelo administrador para representar de forma gráfica a estrutura organizacional de uma empresa, sendo que entre os tipos de estrutura organizacional que por ele são representadas encontramos: a estrutura funcional, estrutura em linha, a estrutura de assessoria (staff), estrutura matricial.

Na estrutura funcional (por funções), a autoridade passa pelos níveis de gerenciamento para ser compartilhada entre as funções técnicas e administrativas, as quais se baseiam num conjunto de tarefas comuns a todas as funções (Cruz, 2021). Mintzberg (2017) diz que essas estruturas são especializadas, suas tarefas não são qualificadas e a coordenação é feita mediante a formalização (Figura 3). Cury (2009) destaca que é um tipo de estrutura fundamentada na técnica da supervisão funcional e está associada às ideias de Taylor.

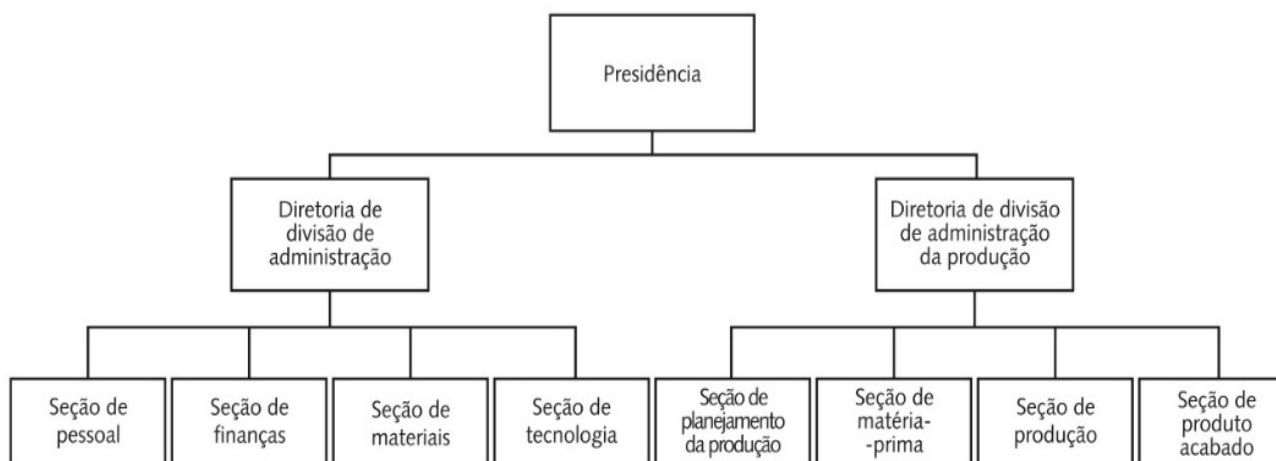
**Figura 3:** Modelo de estrutura organizacional por função (funcional)



**Fonte:** Oliveira (2019, p. 105)

Para Cruz (2021) a organização em linha a autoridade passa pelos níveis de gerenciamento e de supervisão para chegar até o trabalhador, que é a parte operacional da atividade. Para Cury (2000), demonstra a unidade de comando e o princípio de escalonamento hierárquico. É um tipo de estrutura baseado na organização dos antigos exércitos. (Figura 4).

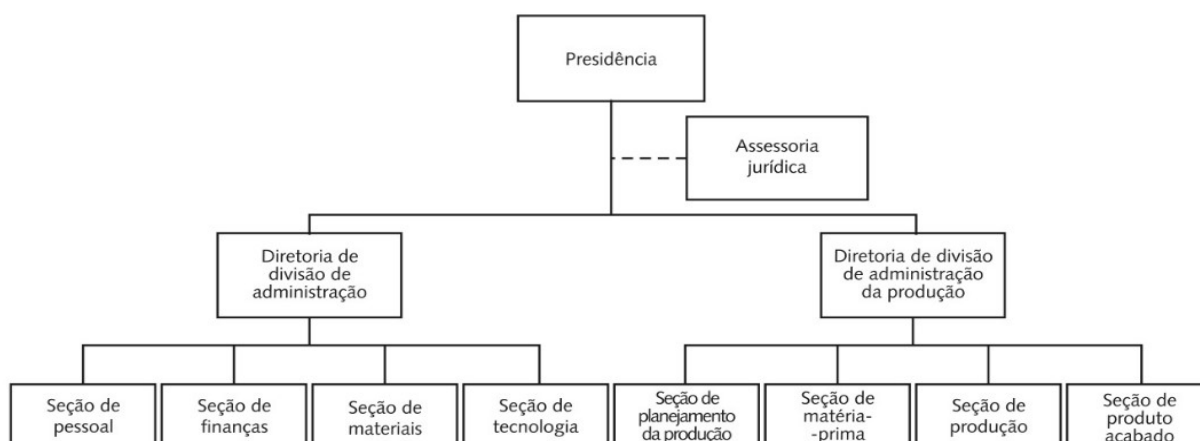
**Figura 4:** Modelo de estrutura linear (por unidade de comando).



**Fonte:** Carreira (2009, p. 276).

A estrutura denominada linha staff, destaca os órgãos com a função de assessoria. Segue a estrutura linear, distinguindo-se pela existência de setores de staff junto aos gerentes (Cury, 2000). É uma combinação entre as duas abordagens anteriores, sendo estrategicamente direcionada pela adoção de uma função de assessoria. Enquadram-se aqui os profissionais com competência técnica e especializada em determinada função, com capacidade para orientar sobre questões pertinentes ao campo de atuação profissional em que atua como agente de consulta ou orientação. (Figura 5).



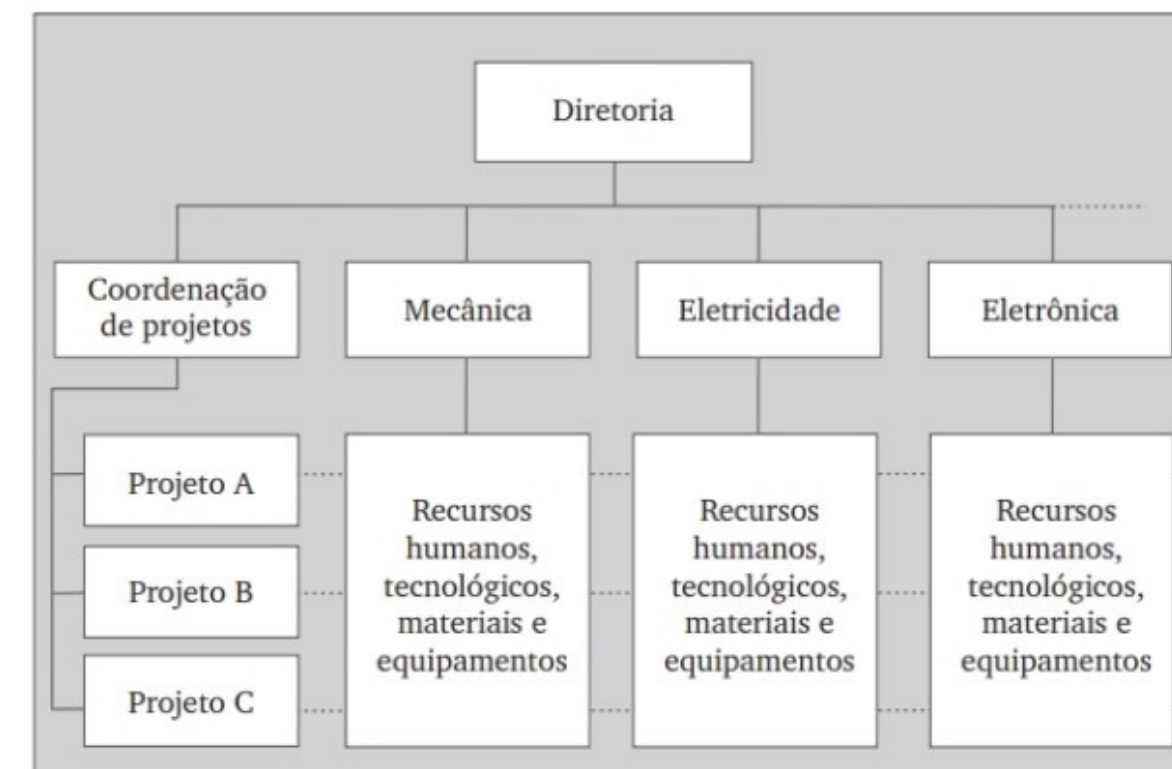
**Figura 5:** Modelo de estrutura linha-staff

**Fonte:** Carreira (2009, p. 277)..

A estrutura por projetos visa ao desenvolvimento de um grupo de atividades com duração estimável na intenção de oferecer um produto (Cury, 2000). Patah e Carvalho (2009) argumentam que a velocidade de resposta e a orientação ao mercado tornaram-se uma exigência para a obtenção de sucesso nos dias de hoje, sendo que o desenvolvimento de novos produtos pode requerer informações das mais diferentes áreas do conhecimento.

A estrutura matricial, para Mintzberg, Estrutura matricial traz a conexão em sua conclusão natural. O conceito de estrutura matricial é um equilíbrio entre duas (ou mais) bases de agrupamento. Para Cury (2000), A estrutura matricial é uma solução mista em que, normalmente, se combina a estrutura com base em função com as estruturas com base em projetos ou em produtos. Ao adotar a estrutura matricial, a organização evita escolher uma base de agrupamento em detrimento a outra; ao contrário, opta por ambas (Mintzberg, 2017).

A Figura 6 exemplifica o modelo matricial:

**Figura 6:** Estrutura organizacional matricial

Fonte: Oliveira (2019)

No que toca a aspectos de descentralização, Mintzberg (2017) aponta que a dispersão do poder formal cadeia abaixo da autoridade de linha será denominada descentralização vertical. A descentralização vertical diz respeito à delegação do poder de tomada de decisão aos escalões inferiores da cadeia de autoridade. Já a descentralização horizontal diz respeito à transferência de poder dos gerentes aos não-gerentes.

Ainda tratando das configurações da organização, Mintzberg (2017) considera as diferentes partes que compõem a organização e as pessoas que pertencem a cada uma dessas partes. Assim, de acordo com Mintzberg (2007, p. 180), teríamos:

a) Núcleo Operacional: seria a base da organização. Aqui se encontram os profissionais que executam as tarefas básicas de rotina, que fazem a engrenagem organizacional se movimentar. Nesse segmento, atuam os atores com conhecimento técnico, além de saber especializado na manutenção e manipulação de máquinas, processos, gestão operacional, dentre outros (Mintzberg, 2017, P. 21).

b) Cúpula estratégica: aqui é um desdobramento do crescimento e da divisão do trabalho na organização, quando se apresenta a necessidade de gerentes. Congregam-se os atores que constituem a cúpula administrativa (Mintzberg, 2017, P. 22).

c) Linha intermediária: estabelece uma hierarquia de autoridade entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica. Incrementa-se a hierarquização e contemplam-se gestores intermediários entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica (Mintzberg, 2017, P. 24).

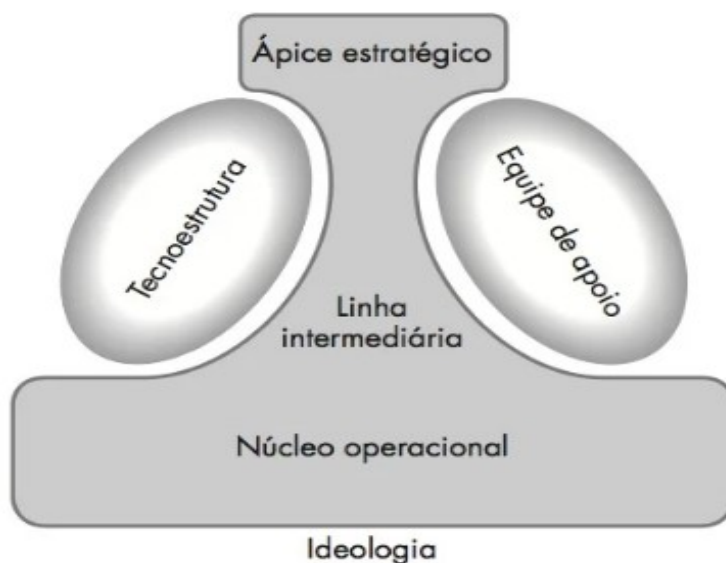
d) Tecnoestrutura: tornando-se a organização mais complexa, agrega-se outro grupo de pessoas que se dedicam a planejar e controlar formalmente o trabalho dos outros, encontrando-se fora da hierarquia da linha de autoridade. Nesse campo encontramos analistas, engenheiros, aqueles que desenvolvem o planejamento e controle e seus assessores de apoio (Mintzberg, 2017, P. 25).

e) equipe de apoio: unidades especializadas criadas para dar apoio à organização fora de seu fluxo de trabalho operacional. Podem ser encontradas em vários níveis da hierarquia. São unidades auxiliares de um tipo diferente, para fornecer vários serviços internos, desde copa ou sala de correspondência até serviços jurídicos ou relações públicas (Mintzberg, 2017, P. 26; Mintzberg *et al*, 2007, P. 180).

d) Ideologia: aqui consideradas as tradições e as crenças de uma organização que a diferenciam de outras organizações e infundem uma certa vida ao esqueleto da estrutura, referenciando a cultura organizacional e sua formação de valores com impacto nos objetivos e propósitos.

Essas seis partes básicas de uma organização, conforme preconizado por Mintzberg (2007), podem ser visualizadas graficamente conforme mostrado na Figura 7.

**Figura 7:** A organização em seis partes



**Fonte:** Mintzberg (2007, p. 181)

Evidentemente, diversos arranjos e permutações desses elementos, dentro de uma realidade organizacional, podem desencadear reações transformadoras, o que explica os modelos de estruturas organizacionais anteriormente apresentados e, ao mesmo tempo, contemplam os impactos na produção de bens e prestação dos serviços, assim como interferem na dinâmica de trabalho e também na produtividade como um todo. Assim, para Costa, Souza, Fell (2012, p. 59)

a partir do momento que são identificadas mudanças externas, a organização se vê na iminência de mudar também a sua estratégia para se adequar ao mercado; caso contrário, é provável que haja uma diminuição da sua participação na economia do seu segmento de atuação. A mudança estrutural apresenta-se como alternativa para contornar o problema de mudanças contingenciais, assim, estabelecendo os novos planejamentos e também as ações a serem atingidos dentro dessa nova expectativa de realidade.

Na mesma linha, Moura, Galhano, Fishman (2007) apontam que as mudanças na estrutura organizacional são conduzidas por mudanças na estratégia a qual geralmente está associada às mudanças nas condições externas com que a organização se defronta.

### 2.3 ESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Di Pietro (2020), a organização administrativa é baseada nos

pressupostos da distribuição de competências e na hierarquia. Na distribuição de competências, em função de que direito positivo define as atribuições dos vários órgãos administrativos; na hierarquia, ao estabelecer uma relação de coordenação e subordinação entre os vários órgãos que integram a Administração Pública.

Para Bertolino, Dergint e Mendes (2020), a compreensão acerca da divisão das funções e relações hierárquicas entre diferentes elos que integram a estrutura mostra-se como subsídio à gestão no enfrentamento de questões relacionadas à coordenação, comunicação e interação entre as unidades.

Mattosinhos (2014, p. 2) ressalta que “nas organizações públicas, assim como nas privadas, agentes dos respectivos cargos são responsáveis pela criação e manutenção da estrutura informal, sendo que, automaticamente, fazem parte no momento em que entram em exercício”.

Para Witt (1969), se a organização formal é definidora de poderes por meio dos regulamentos, representando aspecto técnico da estrutura, o aspecto informal expõe as relações não convencionais existentes nas organizações.

Conforme Santos (2017), a estrutura administrativa do Estado Brasileiro é essencialmente burocrática, orientada ao controle de processos, com forte apego às tradicionais estruturas administrativas hierarquizadas e fortemente influenciadas pela coalização política marcante no cenário brasileiro, o que nem sempre resulta em estruturas condizentes com a necessidade social, mas concebidas como forma de acomodar interesses conflitantes.

Na Administração Pública, a organização administrativa se assenta sobre os primados do Direito Positivo (Di Pietro, 2020), em resguardo ao princípio da legalidade posto na Constituição Federal (Brasil, 1988). É que a Administração Pública adstringe-se pelos ditames de Direito que consagram legalidade como uma balizadora da atividade pública, sendo o Direito Administrativo o campo do direito que dá cor à normatividade específica, que dá substrato à máquina administrativa do Estado. É matéria que se inscreve no âmbito do chamado Direito Público, o qual consagra à lei e não ao contrato a primazia de sua regulação (Bobbio, 2020).

Para Di Pietro e Mota (2019, p. 41), “utiliza-se a expressão ‘organização estrutural da Administração Pública’ para abranger várias estruturas institucionais subjetivas definidas por ordenamento jurídico para executar função administrativa”. De todo modo, enquanto o Direito Administrativo impõe a normatividade da organização e do funcionamento do aparato estatal, a técnica administrativa aponta as linhas de

conduta mais indicadas ao alcance da plena desincumbência dos seus afazeres (Meirelles, 2016).

O Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal aponta que a Administração Pública Federal está assentada sobre a Administração Pública Direta e a Indireta (Brasil, 2019). Nisto, destacando a sintonia com o Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, entende-se a Administração Direta como sendo a estrutura que está integrada nos órgãos de cúpula da Administração Federal, a saber, Presidência da República e Ministérios. Já a Administração Indireta, por sua vez, abarca as unidades de atuação dotadas de personalidade jurídica própria (Brasil, 2019), atuando de forma autônoma, porém com a vinculação ao ministério que trata de matéria afim.

O órgão, como ente despersonalizado, é uma estrutura organizacional que se vincula à pessoa jurídica, quer da Administração Direta, quer da Administração Indireta (Meirelles, 2016). Isso porque seu papel é de conferir um maior alcance à estrutura de uma pessoa Jurídica sem que se faça necessária a criação de uma nova entidade. Assim, sua atuação é imputada à pessoa jurídica a qual lhe contém.

As entidades são entes personalizados, podendo ser esta personalização de Direito Público ou de Direito Privado, conforme a previsão no ordenamento jurídico (Meirelles, 2016). Entre as entidades dotadas de Personalidade Jurídicas de Direito Público, destacam-se Autarquias (Brasil, 2002), que são pessoas jurídicas de Direito Público com a capacidade exclusivamente administrativa (Mello, 2013; Meirelles, 2016; Di Pietro, 2019). Estas serão discutidas na seção a seguir, em termos de conceitos, particularidades e estrutura administrativa.

De todo modo, cumpre destacar que, no contexto da temática aqui desenvolvida, diversos pesquisadores tem buscado identificar as relações e os impactos das estruturas organizacionais considerando os elementos que incentivam mudanças de gestão e modelo de prestação de serviços, a exemplo de Rossetto (1999), Vieira e Vieira (2003); Medeiros *et al.* (2011); Figueirredo *et al.* (2018), Santos (2019); Barreto, Coutinho e Benevides (2020); Morais e Santos (2020); Bertolino, Dergint e Mendes (2020); dentre outros.

Em consulta ao sítio eletrônico do atual Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (anterior ministério da Economia)<sup>2</sup>, observa-se que existem elencados no contexto da Administração Pública Federal, o quantitativo de 37 estruturas na

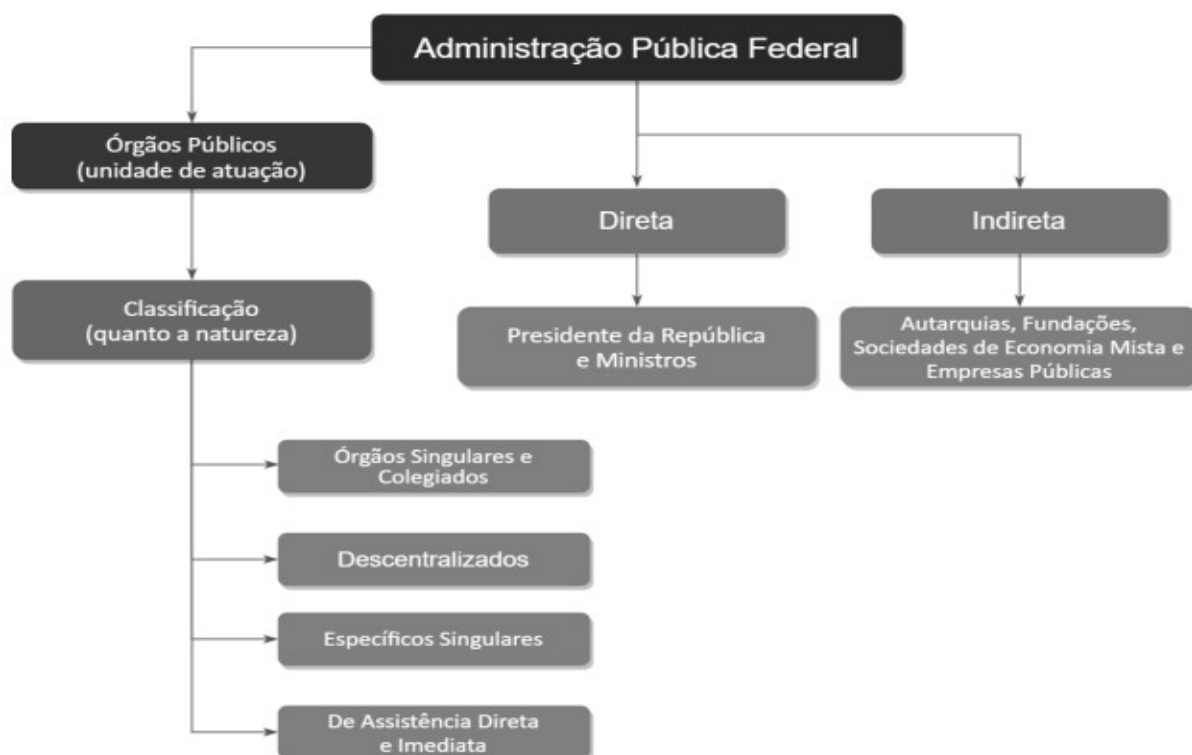
---

<sup>2</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estruturas-organizacionais>. Acesso em 07 set. 2023

Administração Direta, 124 estruturas organizacionais de autarquias, onde se encontra o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e 43 fundações públicas.

Em linhas gerais e de modo abrangente, a Administração Pública Federal estrutura-se da seguinte forma (Figura 8):

**Figura 8:** Estrutura Organizacional da Administração Pública Federal



**Fonte:** Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2019, p. 9).

Quanto aos principais regramentos que definem as estruturas organizacionais no escopo da APF, inclusive com potencial de impactar sua configuração, destacam-se as seguintes:

O **Decreto-Lei nº 200, de 1967**, trata dos princípios fundamentais como planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, e também de conceitos fundamentais como Administração Direta, Administração Indireta, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

As **Instruções Normativas 3 e 5, de 2010**, regulamentam o processo de alteração das estruturas regimentais e de adequação da força de trabalho, definindo os requisitos mínimos para apresentação das propostas pelos Órgãos Setoriais à análise do Ministério da Economia.

A **Lei nº 12.527, de 2011**, dispõe sobre o acesso às informações do Setor Público em todas suas esferas e estabelece o dever do Órgão ou Entidade de disponibilizar, na rede mundial de computadores, com o oferecimento de ferramentas de pesquisa e outras facilidades tecnológicas, informações de interesse geral como estrutura organizacional e competências, endereços e telefones das unidades organizacionais, horários de atendimento ao público, dentre outros.

Decreto nº 9.739, de 2019, dentre as medidas de natureza organizacional e inovação institucional no âmbito do Poder Executivo Federal, estabelece as medidas de eficiência organizacional para aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (ENAP, 2019, p. 10-11 - grifo nosso).

Assim, no contexto da Gestão Pública enquanto conjunto de órgãos e entidades que desempenham a atividade pública, as estruturas organizacionais se mostram importantes com vistas a otimizar o desempenho, considerados os aspectos legais e principiologicos regentes do setor público, em especial destacando a hierarquização e a distribuição de competências (Di Pietro, 2019).

De todo modo, a estrutura organizacional dos órgãos e entidades públicas fica condicionada a fatores contingentes, considerando-se as condições do ambiente e as técnicas administrativas necessárias para o alcance eficaz dos objetivos da organização. Assim, a considerar os fatores contingenciais, não há um melhor jeito de organizar. Tudo depende (Chiavenato, 2002).

Nesse sentido, podemos visualizar dois tipos de organização, de acordo com a sua interação, em especial com o ambiente externo, a saber, as organizações mecanísticas e a orgânicas (Chiavenato, 2002). Para Mintzberg (2017, Contudo que seu ambiente permaneça perfeitamente estável, a organização mecanizada não enfrenta grande dificuldade de adaptação. Seus procedimentos padronizados lidam com os problemas rotineiros de coordenação, e os não rotineiros deixam de aparecer, embora nenhuma organização pode esperar muita estabilidade já que os ambientes mudam, gerando problemas não rotineiros. Já em um ambiente dinâmico, a organização requer a flexibilidade da estrutura orgânica, melhor adaptável às condições impostas pelo ambiente. Assim, as condições econômicas dinâmicas podem requerer uma estrutura orgânica, muito embora o ambiente político seja estável (Mintzberg, 2017).

As gestões alicerçadas no mecanicismo se referem àquelas em que são perceptíveis bastante centralização, formalidades, políticas burocráticas, rigidez, presença de regulamentos e normas, além de controle sobre os resultados e desempenho do trabalho. São comuns em empresas em que a gestão é tradicional ou conservadora



(MOREIRA, *et al.*, 2019). Por sua vez, as empresas de gestão orgânica concentram os órgãos e as entidades públicas mais fluídas, sistêmicas, abertas e flexíveis, com potencialidade de abertura para participação dos profissionais na construção de sua cultura interna; esses modelos admitem a comunicação como elemento preponderante para manter e desenvolver pessoas, lideranças significativas e resultados mais satisfatórios, pois deixa espaço para que esses atores desenvolvam suas competências e habilidades (MOREIRA, *et al.*, 2019). Considerando os modelos mecanicista e orgânico, algumas diferenciações podem ser vistas no quadro 1:

**Quadro 1:** Tipologias de Estrutura organizacional e seus fatores

Fatores	Estrutura Mecânica	Estrutura Orgânica
<b>Divisão do Trabalho</b>	Forte divisão do trabalho, tarefas específicas	Nem sempre há divisão do trabalho
<b>Especialização</b>	A divisão do trabalho e as especificidades das atividades favorecem a especialização dos cargos	Cargos generalistas, vários indivíduos participam da execução das tarefas
<b>Padronização</b>	Elevada padronização das atividades e processos	Baixa padronização, atividades inovadoras e diferenciadas
<b>Centralização e Processo Decisório</b>	Alto grau de centralização, a tomada de decisão se dá na alta direção	Descentralização, decisão e responsabilidade compartilhada
<b>Identidade Organizacional</b>	Organização burocrática e conservadora, com grandes níveis hierárquicos	Organização flexível, pró-ativa, inovadora, com poucos níveis hierárquicos

**Fonte:** Medeiros *et al* (2011, p. 9).

### 2.3.1 As autarquias: breve contextualização conceitual e localização no cenário público administrativo

As autarquias, no contexto da administração pública indireta, tem sido vistas como figura indispensável no melhor desempenho das atividades públicas (Silva, Nunes, Uchoa, 2017). É uma forma de descentralizar serviços que requeiram melhor autonomia, sendo imprescindíveis na realização das atividades estatais.

O atributo distintivo que melhor caracteriza a autarquia é a autonomia, já que, conforme Silva (2010), o próprio termo carrega essa significação, designando toda

organização que se gera pela vontade do Estado, mas a que se dá autonomia ou independência, recebendo mais propriamente a denominação de autarquia administrativa.

No cenário administrativo do setor público brasileiro, foi com o Decreto-Lei 200/67 que se engendrou uma elaboração básica do que seriam as autarquias (Nunes, Uchoa, Silva, 2017), sendo que o referido decreto apresenta as autarquias como sendo o serviço autônomo, criado por lei, que detém uma personalidade jurídica, patrimônio e receita próprias, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967).

Ainda nesse escopo conceitual, Mello (2007, p. 161) aduz o seguinte:

Sendo, como são, pessoas jurídicas, as autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas, como adiante melhor se esclarece. Constituindo-se em centros subjetivados de direitos e também de obrigações distintos do Estado, os seus assuntos são próprios; os seus negócios, negócios próprios; os seus recursos, não importa se oriundos de trespasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes seja afeta, configuram em recursos e em patrimônios próprios, de tal sorte que desfrutam de 'autonomia' financeira, tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativas e financeiras necessariamente são de suas próprias alçadas – logo, descentralizadas.

Assim é que se reforça o papel conferido às autarquias de *longa manus* da Administração Direta, impondo-lhes a prestação de serviço público características tipicamente estatais (Nunes, Uchoa, Silva, 2017), e com capacidade exclusivamente administrativa (Mello, 2007), reforçando sua atuação com autonomia, embora sofrendo o controle a que se submetem as organizações públicas.

As autarquias, no escopo da Administração Pública indireta, em função da sua realidade administrativa, promovem a execução de serviços públicos, atuando de forma descentralizada, inclusive com autonomia de gestão e responsabilidades a ela impostas (Di Pietro; Mota, 2019). Ademais, no que compete à estruturação administrativa, uma vez que engendra os meandros da Administração Pública, desempenha uma função preponderante na execução de um serviço público referenciado na solução de demandas da coletividade. Assim, conforme Meireles (2016) a descentralização corporificada na execução de serviços pela autarquia compreende uma atividade finalística, e não atividades que contenha em si conteúdo econômico a exemplo de atividades de comércio ou industriais.

São, assim, elementos importantes para dar à Administração Pública um maior dinamismo administrativo ao ente estatal titular do serviço público, abrindo possibilidades de maior dinamismo de gestão (Meireles, 2016), o que, em função de sua descentralização funcional (Di Pietro, Mota, 2019), repercute positivamente no espectro constitucional de fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais e de interesse coletivo.

Nesse ínterim, o decreto lei nº 200/67, um dos mais antigos diplomas de base normativa que define a estrutura organizacional da administração pública, seja direta ou indireta, apresenta as autarquias como sendo o serviço autônomo, criado por lei, que detém uma personalidade jurídica, patrimônio e receita próprias, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (Brasil, 1967).

A autonomia e capacidade decisória descentralizada que são atribuídas, por lei, às autarquias, ao mesmo tempo em que determinam sua capacidade de atuar por meio de ferramentas administrativas próprias, por outro lado abre um caminho para se definir modelos de gestão autônomas, com olhar especial sobre suas dinâmicas de trabalho, prestando-se à realização de atividades típicas do Estado, destacando-se aquelas que requeiram maior especialização ou imposição estatal (Meireles, 2016).

Di Pietro (2019) aponta a característica eminentemente administrativa das autarquias, sendo sua capacidade de autoadministração exercida nos limites da lei, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.

Em termos estruturais, conceitua-se a autarquia como o ente administrativo que define seu modelo de autogestão e, conseqüentemente, as funções, bem como as atividades e tarefas, em nível institucional, a fim de atender aos requisitos legais e sua finalidade precípua, estas inseridas no bojo das leis superiores que regem, por si, a Administração Pública. A autogestão e a definição do conjunto de competências e responsabilidades, embora submetidas a critérios de legalidade e especialidade, dentre outros princípios administrativos, conduzem suas abordagens próprias de se construir um ambiente organizacional particular, próprio e paramentado dentro das suas especificidades. (Meireles, 2016; Di Pietro, 2019).

### 3 METODOLOGIA

Aqui, são apresentados os caminhos percorridos para a consecução do objetivo da pesquisa, em especial as estratégias metodológicas referentes ao seu delineamento, ao ambiente ou *locus* do estudo, bem como a coleta de dados e os respectivos métodos de análise.

De acordo com Minayo (1994), entende-se por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Desse modo, nessa seção, serão apresentados os caminhos percorridos para consecução do objeto da pesquisa, em especial as estratégias metodológicas referentes ao seu delineamento, ao ambiente ou *locus* do estudo, bem como, à coleta de dados e resultados.

#### 3.1 ONDE E O QUE SERÁ PESQUISADO?

A unidade denominada Unidade Avançada Especial do Sertão, localizada em Petrolina-PE, vinculada à Superintendência do Incra em Pernambuco, sediada em Recife-PE, será o local de realização da pesquisa.

Para a escolha da instituição, considerou-se fatores como a acessibilidade, sendo que o pesquisador é servidor da Autarquia, o que poderá facilitar acesso aos dados e informações, além de contribuir para o aperfeiçoamento da instituição. Há que se destacar, ainda, o relevo da Autarquia na prestação de serviços de estatura constitucional, na consolidação do acesso à terra pela implementação da Reforma Agrária e Regularização Fundiária.

Foi abordada a nova estrutura implantada no ano de 2020, a partir da Portaria nº 531, de 23 de março de 2020, que promoveu alterações no Regimento Interno de 2018, bem como a investigação de legislações e documentos internos que possam contribuir para a pretensão deste estudo, na intenção de mensurar eventuais impactos para prestação de serviços, a exemplo do Regimento Interno do Incra (2018), Decreto-Lei nº 1.110/1970, portarias, relatórios e resolução diversa que estabelece mecanismos de gestão estratégica e organizacional dessa autarquia. Também foi investigado o contexto de Políticas Públicas de Reforma Agrária em busca de se compreender o nível de influência sobre as decisões internas.

Ato contínuo, foram coletados dados em sistemas corporativos, a partir de solicitações ao gestor local, que contenham dados relacionados aos objetivos

específicos, bem como a partir do site da *internet* que hospeda as informações institucionais da entidade, considerando a relevância, qualidade dos dados e transparência. Para a contextualização do ambiente político e eventual influência no ambiente de negócios da autarquia, foram pesquisadas notícias jornalísticas hospedadas em noticiários tradicionais (UOL/Folha de São Paulo, G1, Estadão, Terra) e *blogs* de menor porte, mas de relevo dada a potência do alcance da internet.

### 3.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa busca captar não só a aparência do fenômeno, como também suas essências, procurando explicar origem, relações e mudanças, e tentando intuir consequências (Oliveira, 2011). Ao buscar compreender fenômeno contextualizado no processo de alteração da estrutura administrativa e os impactos na entidade pesquisada, a abordagem qualitativa se mostra mais adequada.

A pesquisa qualitativa é “uma abordagem voltada para a exploração e para o entendimento do significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano” (Creswell, 2021, p. 3). Para este autor, os pesquisadores qualitativos coletam pessoalmente os dados por meio de documentos, observação do comportamento ou entrevistas, corroborando com a proposta metodológico aqui discutida na seção 3.1. Para Santos *et.al* (2018), a pesquisa qualitativa e busca compreender, analisar e descrever um determinado fenômeno e não medi-lo ou quantificá-lo.

Para Oliveira (2011), a preocupação com processo é muito maior que com produto. O interesse do pesquisador, ao estudar determinado problema, é verificar como ele se manifesta nas atividades, procedimentos e nas interações cotidianas, aqui compreendidas as estruturas organizacionais, a departamentalização, além de amplitude de controle, hierarquização e impactos nos processos de trabalho e na qualidade dos serviços públicos prestados pela unidade em estudo.

Quanto aos objetivos da pesquisa, esta é classificada como exploratória, na medida em que visa diagnosticar uma determinada situação (Oliveira, 2011), aqui as mudanças advindas da nova estruturação organizacional da unidade Incra de Petrolina (PE), hoje denominada Unidade Avançada do Sertão, no contexto Político da Reforma Agrária. Para o referido autor, esses estudos possibilitam aumentar conhecimento do pesquisador sobre os fatos, permitindo a formulação precisa de problemas, além de criar

novas hipóteses e realizar novas pesquisas mais estruturadas.

### 3.3 COLETA DE DADOS

Quanto à técnica de coleta de dados, esta pesquisa classifica-se como sendo documental. A pesquisa documental consubstanciada na coleta de dados a partir de documentos, escritos ou não, constitui-se no que se denomina de fonte primária e pode ser acessada no momento em que o fenômeno ocorre ou posteriormente (Marconi; Lakatos, 2001; GIL, 2002).

Segundo Oliveira (2011), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam, ainda, tratamento analítico, podendo ser reelaboradas de acordo com objetos da pesquisa. Para Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos, pertencentes a arquivos públicos; arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas.

No caso específico deste trabalho, a pesquisa documental proporcionou o contato com os dados que foram analisados, os quais foram coletados a partir dos sítios oficiais da *internet* vinculados à entidade pesquisada (Incra), sítio da transparência do governo federal e dados solicitados através de e-mail, a exemplo do quadro funcional e mapas, recortes de jornal no período de 2018 a 2022 que se relacionem à Política de Reforma Agrária. A busca é por investigar consequências imediatas do processo de modificação da estrutura da unidade e seu impacto na prestação dos serviços, bem como o ambiente de negócios da autarquia em seu contexto político. Para Leite (2015), a imprensa é uma importante fonte de conhecimento histórico nos diversos campos de pesquisa das ciências sociais e humanas. Os jornais comentam e participam da História, dos processos e conjunturas no qual estão inseridos (Leite, 2015).

Foi realizada análise documental ancorada na legislação de referência, processos administrativos disponibilizados para consulta, documentos extraídos de sistemas corporativos e dados abertos a exemplo do portal da transparência (<https://portaldatransparencia.gov.br/>) e site da entidade pesquisada. Os normativos internos foram investigados na intenção de averiguar o desenho institucional e as relações de coordenação estabelecidas bem como os níveis hierárquicos apontados.

Para fins do presente trabalho, no que se relaciona à identificação da mudança estrutural e sua compreensão no ambiente de políticas públicas, foram analisados os seguintes documentos orientadores (Quadro 2), como fontes de investigação do

fenômeno em questão:

**Quadro 2:** Documentos submetidos à análise de conteúdo

DOCUMENTO	EMISSOR	ASSUNTO	CÓDIGO
<u>DECRETO Nº 9.739, DE 28 DE MARÇO DE 2019</u>	Presidência da República	Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional	Doc. 1
DECRETO 10.252, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2020	Presidência da República	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.	Doc. 2
REGIMENTO INTERNO 2018	Incra		Doc. 3
REGIMENTO INTERNO 2020	Incra		Doc. 4
REGIMENTO INTERNO 2022	Incra		Doc. 5
Portaria/INCRA/P/Nº 001/A, de 04 de janeiro de 2000	Altera "ad referendum" do Conselho Diretor, em caráter emergencial, por prazo de 1 ano, para a Superintendência Regional a estrutura atual da Unidade Avançada Médio São Francisco, no Estado de Pernambuco, que passa a denominar-se Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR-29/E), com sede no município de Petrolina/PE.	Incra	Doc. 6
Resolução nº 01, de 13 de janeiro de 2000	Referenda a Portaria/INCRA/P/Nº 001/A, de 04 de janeiro de 2000 e estabelece os municípios de cobertura de atuação da Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR-29/E)	Incra	Doc. 7
RELATÓRIO DE GESTÃO 2017	Incra		Doc. 8
RELATÓRIO DE GESTÃO 2018	Incra		Doc. 9
RELATÓRIO DE GESTÃO 2019	Incra		Doc. 10
RELATÓRIO DE GESTÃO	Incra		Doc. 11

2020			
RELATÓRIO DE GESTÃO 2021	Incra		Doc. 12
RELATÓRIO DE GESTÃO 2022	Incra		Doc. 13
RELATÓRIO DE GESTÃO 2023	Incra		Doc. 14
RELATÓRIO DE TITULAÇÃO PERÍODO 2017 A 2023	Incra		Doc. 15
ORÇAMENTO DA ENTIDADE PERÍODO DE 2017 A 2023	Incra		Doc. 16
PROCESSO 54000.033692_2020_53.	Incra		Doc. 17
Artigos de blog Folha do Sertão	Folha do Sertão	Extinção da SR-29	Doc. 18
Artigo de blog FETAPE	FETAPE	Extinção da SR-29	Doc. 19
Artigo de Blog Carlos Britto	Carlos Britto	Extinção da SR-29	Doc. 20
Artigo de blog Waldiney Passos	Waldiney Passos	Extinção da SR-29	Doc. 21
Artigo de Jornal			Doc. 22
Artigo de Jornal Folha de São Paulo	Folha de São Paulo	Reforma Agrária e entrega de Títulos	Doc. 23
Artigo de Blog Brasil 247	Brasil 247	Temer Corta recursos do Incra voltados para assentamentos rurais	Doc. 24
Decreto-Lei nº 1.110/1970	Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências.	Presid. da República	Doc. 25
Relatório PG/Nº 01 de 11 de janeiro de 2000	Estabelece o contexto e objetivos para a criação da Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR-29/E).	Incra	Doc. 26
Portaria 582	Extingue	Incra	Doc. 27
Resolução	Referenda	Incra	Doc. 28

**Fonte:** Elaboração própria (2023).

Quanto à compreensão do modelo de negócio da autarquia frente ao ambiente político, o *corpus* se constituiu de recortes jornalísticos que tratam do assunto “Reforma



Agrária”, tendo sido escolhidos em função do tema a partir do buscador *google* com o descritor “Reforma Agraria” AND “Incra”. Os textos analisados foram escolhidos não por exaustão, mas por relação com o tema, de modo representativo.

### 3.4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados se baseou, no método comparativo e na análise de conteúdo, no sentido de dimensionar o fenômeno pesquisado e as suas abordagens de acordo com os objetivos pretendidos, de maneira a identificar possíveis conexões ou divergências ou tendências entre os dados levantados.

No âmbito do referido trabalho, o método comparativo buscou evidenciar o processo de nova estruturação da organização e seus impactos nos novos processos de trabalho e execução dos serviços públicos na unidade de Petrolina (PE). Para tal, os resultados se fundamentam em organogramas, modelos de estrutura organizacional (anterior e posterior à publicação da Portaria nº 531/2020) e figuras que apresentem fluxos de informação.

O método comparativo, para Fachin (2006), consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo as suas semelhanças e suas diferenças. Segundo a autora, o método é aplicado nas mais diversas áreas das ciências, principalmente na das Ciências Sociais, aqui delineando o escopo da Administração Pública. Esse método foi utilizado para cotejar as estruturas das Superintendências e da Unidade Avançada de modo a explicitar os modelos adotados baseado na estrutura do organograma e no desenho da área alocada à jurisdição de prestação dos serviços atinentes à Reforma Agrária.

A análise documental das diversas fontes (Quadro 2), foram fundamentais para contemplar os mecanismos e as práticas de gestão e também delinear principais elementos constitutivos da estrutura organizacional do INCRA em Petrolina-Pe. Nesse sentido, a fim de explorar elementos e fatores da estrutura organizacional, foi adotada a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2011).

Segundo Bardin (2011, p. 43), o procedimento de Análise de Conteúdo (AC) é, pois:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de

conhecimentos relativos a condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A AC é desenvolvida com base nos seguintes passos: pré-análise; análise e interpretação.

➤ **Pré-análise (fase I):** foram selecionados os documentos normativos e orientadores através de repositórios da internet e através de processos administrativos com autorização do gestor da unidade do Incra em Petrolina. também normativos, em caráter institucional (INCRA e unidade em análise, concentrada no município de Petrolina/PE). Foram selecionados recortes do notícias publicadas em blogs e jornais que tivessem pertinência com o tema. No caso de notícias sobre a extinção da Superintendência do Incra em Petrolina, atendeu-se ao requisito da exaustividade, até porque a quantidade de notas em blogs e jornais locais não justificaria seleção ou amostragem. Com relação a notícias de caráter nacional, em especial relacionadas às mudanças de prioridades da Reforma Agrária e ao enxugamento do orçamento, houve a necessidade de seleção pela diversidade de matérias, embora o teor, pela objetividade, não impusesse divergência no conteúdo, já que se noticiava um fato notório, o que ficou comprovado pela análise dos documentos. Ato contínuo, os documentos foram discriminados no Quadros 2. Os documentos selecionados e contemplados no escopo da referida fase atendem à “regra de pertinência”, considerando que são alinhados aos critérios propostos nos objetivos da pesquisa.

➤ **Análise (Fase II):** nessa etapa, foram analisados os documentos legais e fontes teóricas acerca das estruturas organizacionais no contexto da Administração Pública e estruturas organizacionais no âmbito das organizações, em especial com base nos estudos de Henry Mintzberg, bem como artigos de jornal e entrevistas de autoridades relacionadas à Autarquia pesquisada que deram um suporte contextual para o enfrentamento da pesquisa.

**1. Categorias de análise da AC:** Por meio da teoria de Mintzberg, foram consideradas as seguintes formas de avaliação quanto a estruturas organizacionais, também aplicáveis à Gestão Pública: estrutura mecânica ou orgânica; estrutura funcional, matricial, linear, linha-*staff*, etc., estruturas vertical, horizontal e estrutura descentralizada ou descentralizada. Para tanto, o organograma foi utilizada como principal representação da estrutura organizacional para a elucidação e a investigação dessas categorias.

➤ **Interpretação dos dados (fase III):** Após definição de categorias centrais

de análise da AC, elencadas na fase anterior, foram categorizados e sistematizados os dados e discutidas, em caráter qualitativo, esses recursos. Essa fase associa-se à seção de Resultados e Discussão dos Dados.

Para explorar e entender o significado que a mudança na estrutura da unidade do Inkra em Petrolina trouxe para as relações de hierarquia e eventuais impactos na aplicação de recursos na área de jurisdição respectiva, se buscou a compreensão de significado para além da normas, sendo analisados documentos de execução de demandas consideradas prioritárias para a autarquia, em especial execução de titulação e a evolução da execução orçamentária com vistas a se esboçar o seu contexto econômico o qual impacta diretamente no nível de autonomia e capacidade operacional, além de artigos de jornal e blogs de alcance regional e nacional que pudesse traduzir opiniões acerca do fenômeno estudado.

Desse modo, foram criadas categorias de análise acompanhadas de definição e traduzidas em dimensões ou características observáveis aferíveis a partir do conteúdo dos documentos que pudessem explicar o fenômeno, conforme exposto no Quadro 3:

**Quadro 3:** Categorias de análise definidas a priori

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Definição Conceitual</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Fontes/ Instrumentos</b>
Tipologia organizacional	Desenho da estratégia que relaciona as partes da organização. Forma das organizações operacionalizarem suas atividades, através da divisão das tarefas, estabelecimento de coordenações e canais de comunicação. (MACIEL et al, 2023).	Estrutura Autonomia Quadro de Pessoal	Regimento Interno (Doc. 1) Decreto (Doc. 2) Relatórios de Gestão de 2017 a 2022 (Doc. 3) Processo Administrativo...(Documento 5)
Desempenho Organizacional	Se refere aos resultados que uma organização atinge num período (FERNANDES, FLEURY, MILLS, 2006)	Títulos de Domínio Títulos Provisórios Execução Orçamentária	Relatórios de Gestão de 2017 a 2022 (Doc. 3) Dados Orçamentários (Transparência – Doc. 4) Relatórios de emissão de Títulos (Doc. 6)

**Fonte:** Elaboração própria com base em Andrade (2018).

Para o desenvolvimento do referencial teórico que compôs a dissertação e o aprofundamento da discussão dos dados sobre estruturas organizacionais no viés da Administração Pública, foi realizado um levantamento bibliográfico de material científico relevante (teórico-empírico), sendo estes trabalhos de conclusão de curso (TCC), artigos científicos, dissertações, teses ou textos gerais de teor acadêmico publicados em revistas, periódicos, assim como em jornais *online*, apresentados em eventos e congressos, etc.

Para atender a este propósito, foram adotadas as seguintes plataformas de busca virtual: *Scielo* [<https://www.scielo.br/>], *Spell* [<http://www.spell.org.br/>], *google scholar*, o Banco de Dissertações e Teses da Capes [<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>] e repositórios institucionais de universidades.

Para pesquisa do material temático de base, foram aplicados os seguintes descritores (palavras-chave) com operadores booleanos: “Estrutura organizacional” AND “Administração Pública” AND “Organizações Públicas” AND “Autarquias” AND “Reestruturação”. Por se tratar de unidade de análise específica, o Incra (Petrolina), não foi utilizado o termo como descritor específico.

Como recorte temporal, buscou-se, no estágio de levantamento, selecionar estudos científicos publicados entre 2017 a 2023, preferencialmente, mas também foram considerados, em função da autoridade no tema, autores da área de Gestão Pública, Teorias da Administração Geral, Direito Administrativo e correlatos.

Foram desconsiderados os achados acadêmicos, para fins de elaboração do referencial teórico da dissertação, os textos não disponibilizados na íntegra para *download*, diversos ao tema de estrutura organizacional na Administração Pública (exceto a teoria geral da administração, aplicável a qualquer modelo organizacional), além dos textos publicados em língua estrangeira. Fora desse escopo, os demais materiais encontrados foram considerados para este fim.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo apresenta a análise dos principais resultados obtidos da investigação, através do estudo dos dados constantes dos documentos extraídos de repositórios abertos, com site da transparência e da própria entidade e das respostas contidas em e-mails encaminhados à unidade nos quais foi possível compreender o novo cenário de atuação da unidade. Na primeira seção, é apresentado o perfil da entidade, sua área jurisdicionada, os impactos na composição da área de atendimento da unidade, sua estrutura de pessoal; na segunda, são respondidas as questões acerca da forma de constituição da unidade, sua tipologia organizacional e o modelo de administração pública predominante; no terceiro tópico, são apresentadas as análises acerca das políticas públicas selecionadas no objetivo geral bem como a evolução orçamentária destacada para a unidade visando compreender eventual impacto na atividade.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DA AUTARQUIA E SUA COMPETÊNCIA

A Reforma Agrária é política pública de estatura constitucional (Brasil, 1988) e tem regulamentação prevista na Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Brasil, 1993), sendo que a entidade que congrega as funções pertinentes a sua concretização é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, criado em 1970, através do Decreto-lei nº 1.110 de 9 de julho de 1970 (Penna; Rosa, 2015). O Incra é uma entidade autárquica (Brasil, 1970) cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, com competência em todo o território nacional através das 29 (vinte e nove) Superintendências Regionais e 49 (quarenta e nove) Unidades Avançadas (Incra, 2020).

Para implementar a Reforma Agrária, o Incra se guia através de diretrizes estratégicas conforme se vê no quadro 4:

**Quadro 4:** Diretrizes estratégicas do Incra

Democratização do acesso à terra	Criação e implantação de assentamentos rurais, da regularização fundiária de terras públicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, para a desconcentração da estrutura fundiária, para a redução da violência e da pobreza no campo e promoção de igualdade.
Participação social	Reafirmando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento das parcerias e da sociedade civil organizada.
Fiscalização da função social	De forma a fiscalizar a função social dos imóveis rurais, contribuindo para a capacitação dos(as) assentados(as), o fomento da produção agroecológica de alimentos e a inserção nas cadeias produtivas.
Qualificação dos assentamentos	Mediante o licenciamento ambiental, o acesso a infraestrutura básica, o crédito, a assistência técnica e a articulação com as demais políticas públicas, em especial a educação, saúde, cultura e esportes, contribuindo para o cumprimento das legislações ambiental e trabalhista e para a promoção da paz no campo.
Titulação dos territórios quilombolas e regularização fundiária	Pelo conhecimento da malha fundiária mediante o cadastramento e a certificação dos imóveis rurais, contribuindo para as políticas de inclusão social e desenvolvimento sustentável.

**Fonte:** INCRA (2020)

A organização interna do Incra é dada pelo Decreto Nº 11.232 de 10 de outubro de 2022, o qual aprova a estrutura regimental e o quadro de cargos em comissão e funções de confiança da entidade e pela Portaria Nº 2.541, de 28 de Dezembro de 2022 . Da estrutura regimental vê-se que a entidade se vincula ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tendo sua sede em Brasília, Distrito Federal, e atuação no território nacional (BRASIL, 2022), sendo o parâmetro organizativo básico a partir do qual a autarquia se estrutura. Importante observar que este Decreto traz modificações à Portaria 582 de 26 de março de 2020, o qual já trazia alterações substanciais. De todo modo, importante salientar que a autarquia, a partir de 2023, com a edição do Decreto Nº 11.338, de 1º de Janeiro de 2023 passou a estar ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

As Superintendências Regionais – SR, Unidades Avançadas – UA e Unidades Avançadas Especiais - UAE são definidas pelo Regimento Interno como entidades

descentralizadas, cabendo às SR coordenar e executar as atividades de suas unidades, na sua área de atuação, conforme o estabelecido no Regimento Interno do INCRA. Já as UA e UAE são cometidas da competência de execução das atividades finalísticas e de outras específicas, conforme o estabelecido no Regimento Interno do INCRA (Brasil, 2022). As UA e UAE atuam em caráter de subdelegação, executando as atividades pertinentes às SR (Brasil, 2020).

As competências das SR, UA e UAE são definidas pelo Conselho Diretor, órgão colegiado do Incra, composto pelo Presidente e por quatro diretores. Esse órgão situa-se na cúpula, tendo jurisdição nacional (Brasil, 2022). Nesse contexto, podemos destacar a importância das unidades descentralizadas no sentido de dar mais capilaridade à atualização do Incra, inclusive impactando a dinâmica da economia local o que provoca efeitos relevantes no território (Silva; Clemente, 2021).

O Relatório de Gestão da entidade destaca que o modelo de negócios correspondente compreende as atividades finalísticas estabelecendo, em conformidade com o Regimento Interno, agrupamentos relacionados a essas atividades, destacando:

1. Quanto ao ordenamento da estrutura fundiária;
2. Quanto à obtenção e destinação de terras e assentamento dos beneficiários da reforma agrária e da colonização;
3. Quanto ao desenvolvimento dos projetos de assentamento de reforma agrária;
  - 3.1. Acesso à terra
  - 3.2. Titulação
  - 3.3. Certificação
  - 3.4. Georreferenciamento
  - 3.5. Cadastro Nacional
  - 3.6. Regularização Fundiária
  - 3.7. Comunidades Quilombolas
  - 3.8. Infraestrutura
  - 3.9. Terra Sol
  - 3.10. Educação no Campo
  - 3.11. Crédito de Instalação

Destacamos, aqui, o programa de Titulação, por ser, destacada e amplamente divulgado, o programa que assumiu a dianteira das atividades da autarquia a partir do exercício de 2016, bem como sendo destacado como ação prioritária no

Relatório de Gestão do exercício de 2022 (Brasil, 2022).

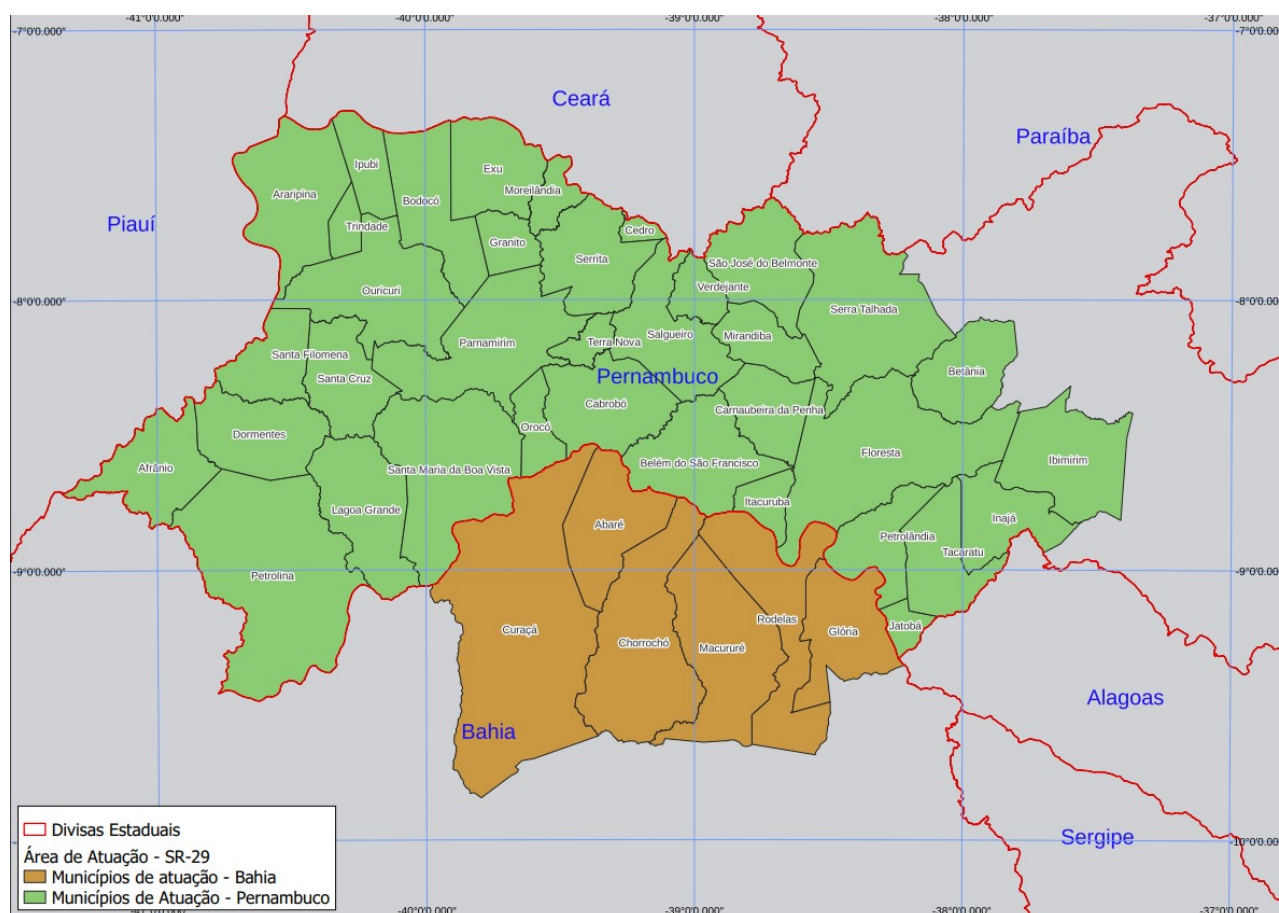
Importante salientar que as atividades relacionadas ao conjunto de ações que perfazem a Reforma Agrária tomaram uma nova dinâmica pela mudança de visão do Governo Federal a partir de 2016. Segundo Alentejano (2018) observa, há uma tendência de enfraquecimento de políticas nessa seara, sendo que a política de titulação afirmou-se como prioridade governamental a partir de 2016. Isso pode indicar um enfraquecimento da própria instituição, já que sua atuação gira em torno do assentamento, desenvolvimento e regularização fundiária, além de programas de incentivo e fomento aos assentados, a exemplo de programas educacionais, como o Pronera e concessão de créditos financeiros.

Segundo Terence (2022), desde 2011 já havia a intenção de promover a titulação em massa de assentamentos vinculados ao Incra, visando consolidar o processo de Reforma Agrária e, conseqüentemente, retirar do Incra a gestão das áreas respectivas. Observa-se, assim, uma mudança do pensamento governamental em relação à Reforma Agrária, que pode ser indicador de reformulações no papel e no tamanho da entidade, e, por que não falar, na sua própria existência.

#### **4.1.1 Contextualizando a unidade do Incra em Petrolina-Pe**

A Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR-29/MSF) foi criada pela Portaria/INCRA/P/Nº 001/A, como forma de descentralização das atividades atinentes à Política de Reforma Agrária em uma área de jurisdição que compreendia parte do Estado de Pernambuco e da Bahia (Figura 9).



**Figura 9** Área jurisdicionada antes da reorganização administrativa

Fonte: INCRA (2023)

Pela figura, podemos visualizar a localização estratégica, inclusive possibilitando um equilíbrio haja vista a extensão do território da Bahia e de Pernambuco, o que podemos entender que beneficia o usuário do serviço público dada a facilitação e maior proximidade da população oriunda da área da SR-29. A área jurisdicionada composta no mapa ilustra a importância da entidade para o contexto socio-econômico, abrangendo uma área composta por 276 projetos de assentamentos com capacidade para 11.570 famílias, conforme se observa no quadro 5:

**Quadro 5:** Relação de municípios, assentamentos e famílias assentadas antes da reestruturação

ASSENTAMENTOS	MINICÍPIO	ÁREA (ha)	Número de Famílias (Capacidade)	Famílias assentadas
1	AFRANIO	767,7931	15	15
12	Belém do São Francisco	6287,3434	132	127
3	BETÂNIA	15023,9576	314	296

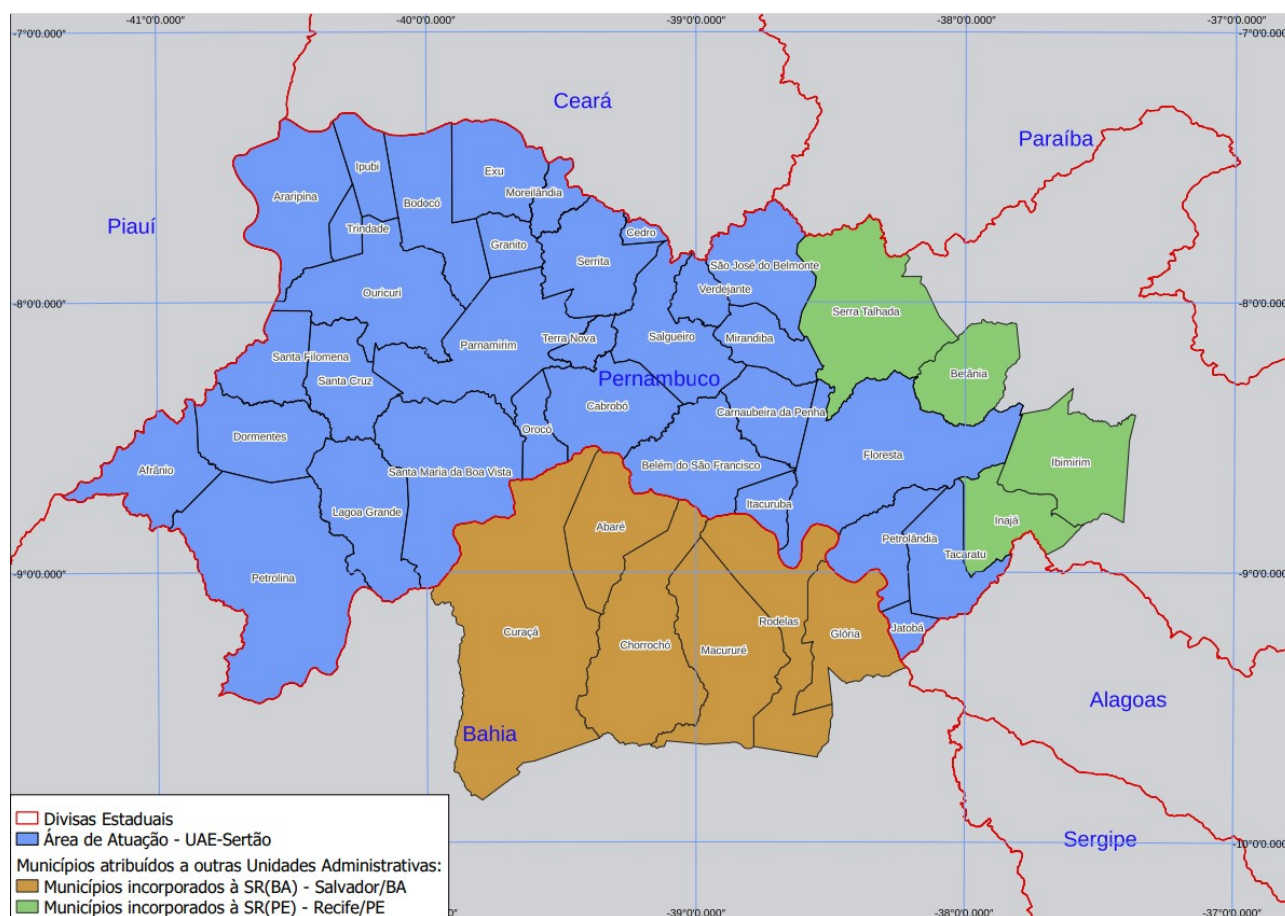
24	CABROBÓ	13248,9111	372	351
1	CARNAUBEIRA DA PENHA	412	13	11
5	DONMENTES	3447,6063	68	66
20	FLORESTA	19597,177	424	451
2	GRANITO	1825,3623	47	47
23	IBIMIRIM	10861,6608	697	568
5	INAJÁ	7528,2034	331	310
4	ITACURUBA	5342	230	183
1	JATOBÁ	340,1657	44	39
23	LAGOA GRANDE	22327,8245	965	905
2	MIRANDIBA	1572,3362	45	42
10	OROCÓ	7693,9681	277	262
11	OURICURI	8160,8734	351	333
12	PARNAMIRIM	9584,2411	419	405
4	PETROLÂNDIA	8675,7551	445	438
23	PETROLINA	23930,925	1092	1020
3	SALGUEIRO	5626,5832	125	107
2	SANTA CRUZ	2451,8889	60	55
39	SANTA MARIA DA BOA VISTA	54328,5129	2299	2171
4	SÃO JOSÉ DO BELMONTE	7125,2293	354	324
21	SERRA TALHADA	24098,3985	828	778
1	SERRITA	189,3854	14	14
7	TACARATU	35923,4297	1003	880
1	TERRA NOVA	2040,6141	30	30
1	VERDEJANTE	2743,7373	43	41
2	ABARÉ	10311,3031	256	244
1	CHORROCHÓ	1313,2961	9	0
7	CURAÇÁ	29999,3329	236	192
1	JUAZEIRO	4193,15444	32	29
276		346972,9699	11570	10734

Fonte: Elaboração do autor (2023)

Com a extinção da SR-29/MSF, foi constituída em seu lugar a denominada Unidade Avançada Especial do Sertão, subordinada à Superintendência Regional localizada em Recife-Pe, denominada SR(PE). A área jurisdicionada sofreu alterações deixando de cobrir os municípios do estado da Bahia e alguns municípios do estado de Pernambuco que ficaram sob a jurisdição da própria Superintendência (Brasil, 2020).

A nova área pode ser visualizada através da figura 10:

**Figura 10:** Área jurisdicionada após a reorganização administrativa



Fonte: INCRA (2023)

A área jurisdicionada da unidade do Incra em Petrolina atualmente é composta por 24 municípios, todos do estado de Pernambuco. A Unidade em Petrolina é responsável pelas políticas relacionadas à Reforma Agrária em sua área de jurisdição e que atingem 213 assentamentos nos quais estão 8317 famílias assentadas. Conforme se pode visualizar a partir do quadro 6:

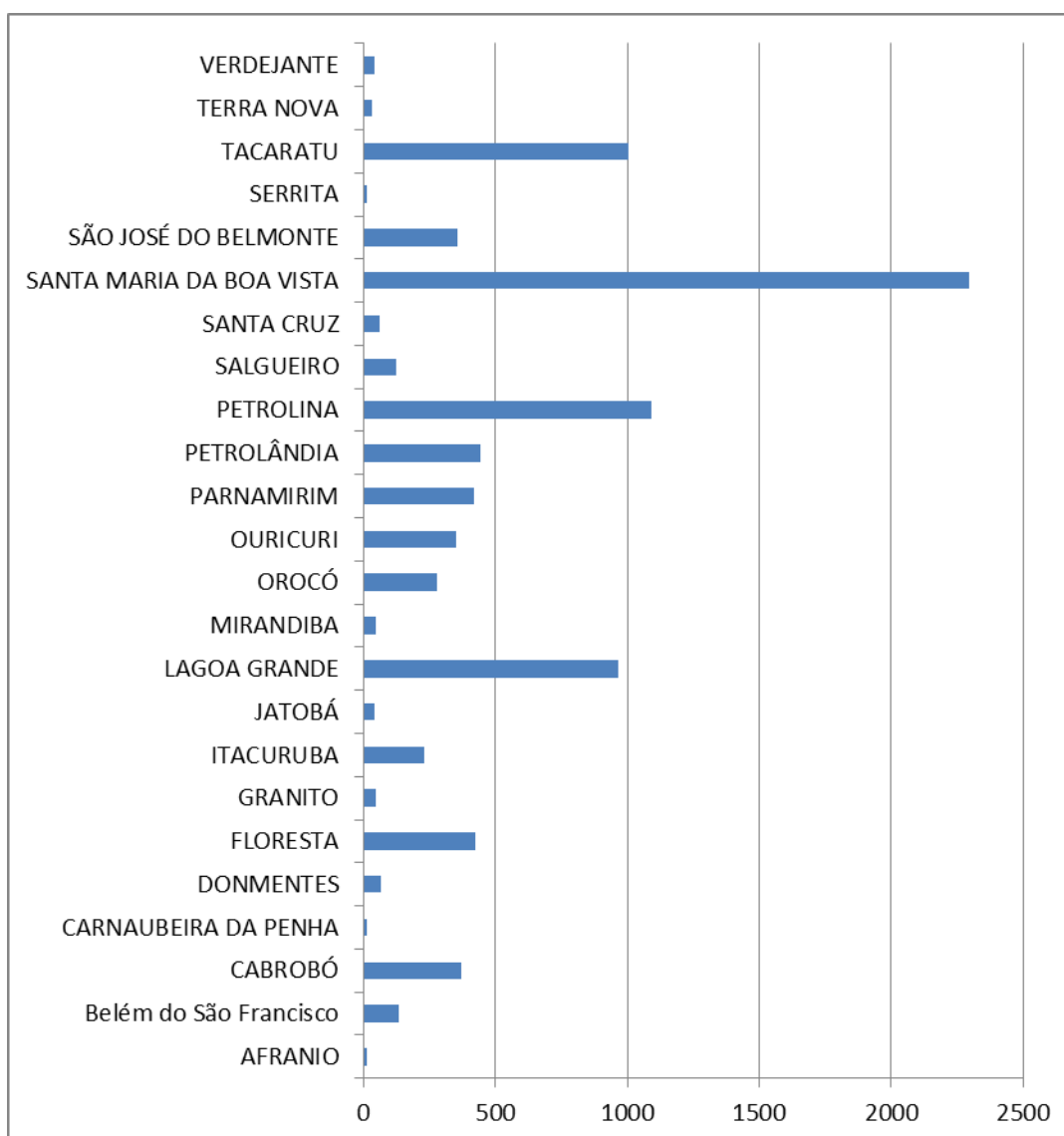
**Quadro 6:** Relação de municípios, assentamentos e famílias assentadas após a reestruturação

ASSENTAMENTOS	MINICÍPIO	ÁREA (ha)	Número de Famílias (Capacidade)	Famílias assentadas
1	AFRANIO	767,7931	15	15
12	Belém do São Francisco	6287,3434	132	127
24	CABROBÓ	13248,9111	372	351
1	CARNAUBEIRA DA PENHA	412	13	11
5	DONMENTES	3447,6063	68	66
20	FLORESTA	19597,177	424	451
2	GRANITO	1825,3623	47	47
4	ITACURUBA	5342	230	183

1	JATOBÁ	340,1657	44	39
23	LAGOA GRANDE	22327,8245	965	905
2	MIRANDIBA	1572,3362	45	42
10	OROCÓ	7693,9681	277	262
11	OURICURI	8160,8734	351	333
12	PARNAMIRIM	9584,2411	419	405
4	PETROLÂNDIA	8675,7551	445	438
23	PETROLINA	23930,925	1092	1020
3	SALGUEIRO	5626,5832	125	107
2	SANTA CRUZ	2451,8889	60	55
39	SANTA MARIA DA BOA VISTA	54328,5129	2299	2171
4	SÃO JOSÉ DO BELMONTE	7125,2293	354	324
1	SERRITA	189,3854	14	14
7	TACARATU	35923,4297	1003	880
1	TERRA NOVA	2040,6141	30	30
1	VERDEJANTE	2743,7373	43	41
213		243643,6631	8867	8317

**Fonte:** Elaboração do autor (2023) a partir de dados coletados no site institucional.

Pela figura 11 podemos visualizar a distribuição dos assentamentos através dos municípios da área jurisdicionada, sendo que a cidade de Petrolina tem o maior número de famílias assentadas, seguida por Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Tacaratu:

**Figura 11:** Distribuição dos assentamentos na área da unidade de Petrolina

**Fonte:** Elaboração própria (2023) com base nos dados pesquisados

## 4.2 DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

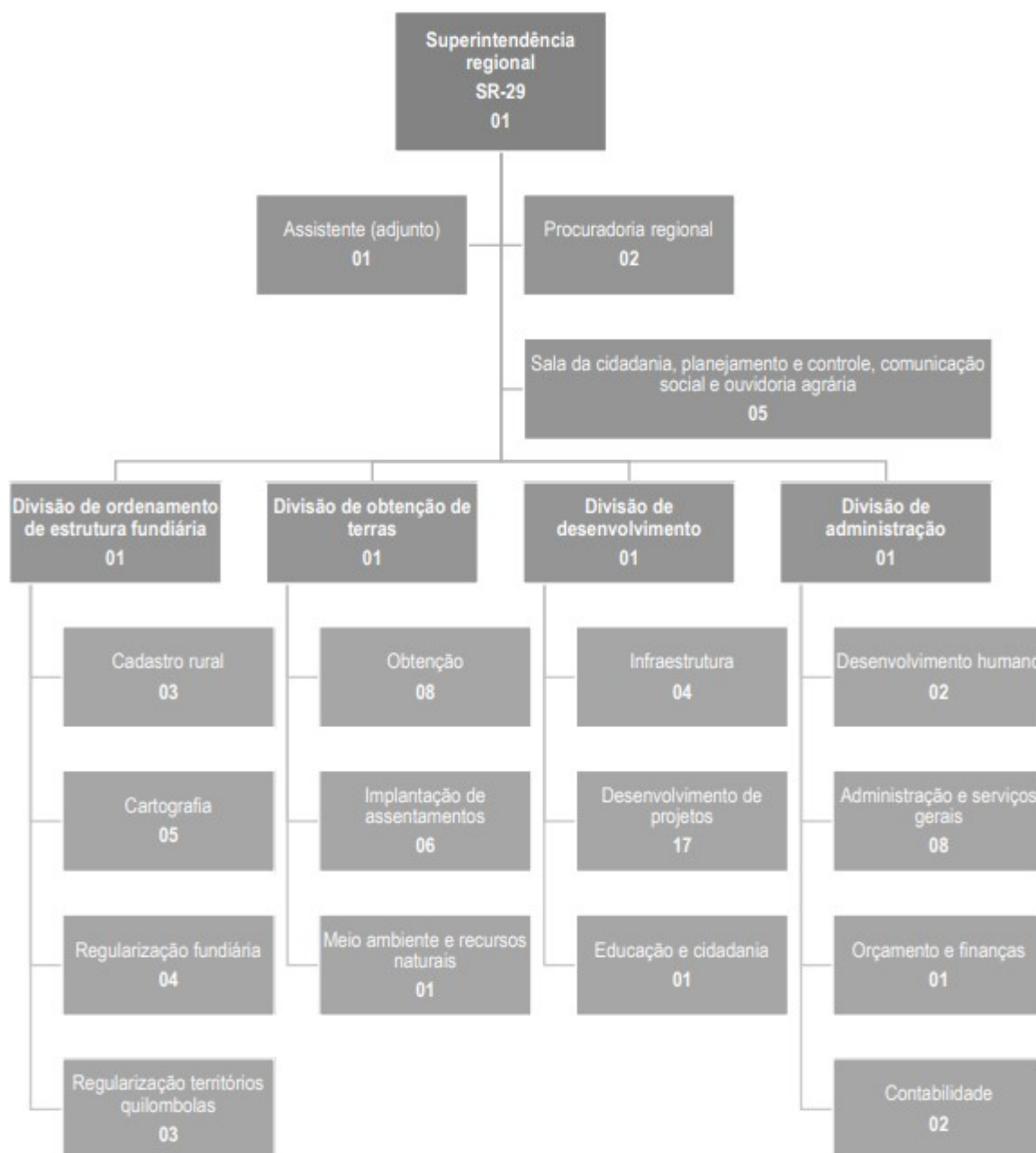
Aqui se buscou identificar o tipo organizacional adotado para a estrutura da entidade, a partir do fenômeno da reorganização administrativa empreendida no ano de 2020 na unidade de Petrolina-Pe. Para tanto os documentos analisados foram o Regimento Interno anterior (2018) à reestruturação, a Portaria que implementou a reorganização e o Regimento Interno de 2020 e de 2022, que embora modifique o anterior, não traz mudanças substanciais, porém foi considerado na análise pela atualidade e exaustividade.

A estrutura da unidade foi profundamente modificada, haja vista que o nível de autonomia e de recursos alocados às Superintendências é maior do que aquele que dispõem as Unidades Avançadas. Assim, a identificação da estrutura e sua classificação de acordo com a tipologia organizacional é relevante para que a compreensão da dinâmica organizacional.

Para Di Pietro, 2019, as estruturas organizacionais das entidades públicas se mostram importantes com vistas a otimizar o desempenho, considerados os aspectos legais e principiologicos regentes do setor público, em especial destacando a hierarquização e a distribuição de competências. Para atender às demandas relacionadas à implementação do conjunto de ações que compreendem a reforma agrária, a estrutura administrativa das Unidades Descentralizadas contam com corpo funcional alocado às diversas atividades necessárias ao funcionamento da organização. Nesse sentido é que se pode destacar uma estrutura de gestão financeira, orçamentária, de pessoas, logística, controle, patrimônio, concessão de crédito a assentados da reforma agrária, titulação, avaliação de terras, entre outros (Brasil, 2022). Estando a estrutura organizacional dos órgãos e entidades públicas condicionada a fatores contingentes, há que se considerar as condições do ambiente e as técnicas administrativas necessárias para o alcance eficaz dos objetivos da organização (Chiavenato, 2002).

No caso da entidade em análise, a estrutura de execução descentralizada (Brasil, 2022), confere às Superintendências determinado grau de autonomia na medida em que tais unidades administrativas dispõem de recursos humanos e financeiros para a manutenção e desenvolvimento de suas atividades. A descentralização é uma característica da Administração Indireta, por sua vez, é aquela que é formada pelas entidades dotadas de personalidade jurídica própria, realizando em seu nome o serviço de titularidade do Estado, caracterizando o que se pode denominar de descentralização administrativa (Di pietro, 2019). Assim, em sua estrutura administrativa, as Superintendências Regionais contam com serviços relacionados à atividade-meio, de apoio administrativo, e atividades finalísticas que são diretamente relacionadas à execução das políticas a cargo da entidade.

Até o ano de 2020, no bojo da vigência da PORTARIA/INCRA/P/Nº 338, de 09 de março de 2018, que dava base ao Regimento Interno de 2018, a estrutura das Superintendências tinha o seguinte desenho visualizado na figura 12:

**Figura 12:** Organograma antes do Decreto 10.252

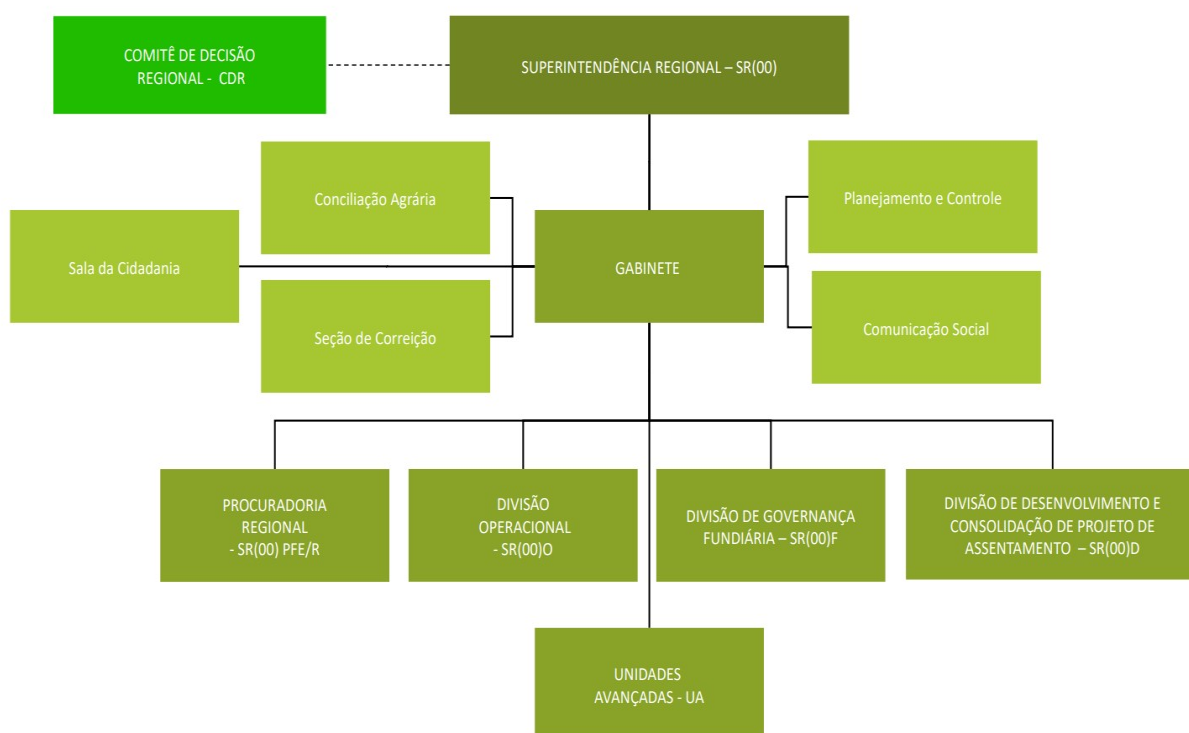
**Fonte:** Incra (2017)

Percebe-se a alta padronização de atividades e normatividade da estrutura formal, estando sufragado ao Regimento Interno a organização respectiva, nisso se coadunando com as características de uma organização mecanicista, na medida em que tem uma coordenação centralizada, padrões de interação entre as divisões que se dão através da linha hierárquica (Chivenato, 2022). Essa forma de organização é indicada para condições ambientais estáveis, com forte regramento, caracteristicamente

burocrático (Chiavenato, 2022).

Após a edição do Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, e a consequente Portaria nº 531, de 23 de março de 2020 que instituiu o Regimento Interno de 2020 implantando a nova estrutura do Incra, as Superintendências Regionais passaram a ter o seguinte desenho representado pela figura 13:

**Figura 13:** Organograma após a edição do Decreto 10.252 de março de 2020



Fonte: Incra, 2022

Dos organogramas, pode-se perceber um desenho organizacional pautado em estrutura linha-*staff*, chamando a atenção para os órgãos de assessoria. Para Cury (2000) a estrutura denominada linha-*staff*, destaca os órgãos com a função de assessoria. Segue a estrutura linear, distinguindo-se pela existência de setores de staff junto aos gerentes. Pelo desenho exposto acima, vemos que o organograma apresenta, formalmente, uma estrutura baseada na linha-*staff*, com centros de decisão e apoio técnico em nível de assessoramento. Assim, podemos avaliar que a estrutura organizacional adotada para as Superintendências Regionais inclina-se para esse tipo de estrutura.

Ademais, alinha-se a uma orientação mecanicista, na medida em que as gestões alicerçadas no mecanicismo se referem àquelas em que são perceptíveis bastante



centralização, formalidades, políticas burocráticas, rigidez, presença de regulamentos e normas, além de controle sobre os resultados e desempenho do trabalho. São comuns em empresas em que a gestão é tradicional ou conservadora (Moreira, *et al.*, 2019). Essa é uma constatação que emana da regulamentação exarada no Regimento Interno, o qual delimita os contornos e elos entre as divisões dentro de uma Superintendência bem como entre estas e as Unidades Avançadas sob sua vinculação.

No que concerne às Superintendências Regionais, as funções são bem definidas no Regimento Interno, alinhando-se ao organograma trazido na Figura 16, bem como dando um esboço das atividades relacionadas a cada divisão. Da exposição do quadro 7, percebe-se um delineamento de funções e atividades, altamente normatizada por funções:

**Quadro 7:** Funções da Superintendência Regional

Funções vinculadas ao Gabinete da Superintendência Regional		Sala da Cidadania;
		Planejamento e Controle
		Comunicação Social;
		Conciliação Agrária;
		Setor de Apoio Técnico-Administrativo
Funções vinculadas às Divisões	Divisão Operacional	Desenvolvimento Humano
		Contabilidade
		Administração e Serviços Gerais
		Orçamento e Finanças
		Tecnologia e Gestão da Informação
	Divisão de Governança Fundiária	Cadastro Rural
		Cartografia
		Regularização Fundiária
		Regularização de Territórios Quilombolas
	Divisão de Desenvolvimento e Consolidação	Implantação
Infraestrutura		
Desenvolvimento de Assentamentos		

**Fonte:** Elaboração Própria (2023) com base no Regimento Interno (2022).

A Assessoria Jurídica a cargo da Procuradoria Federal Especializada tem

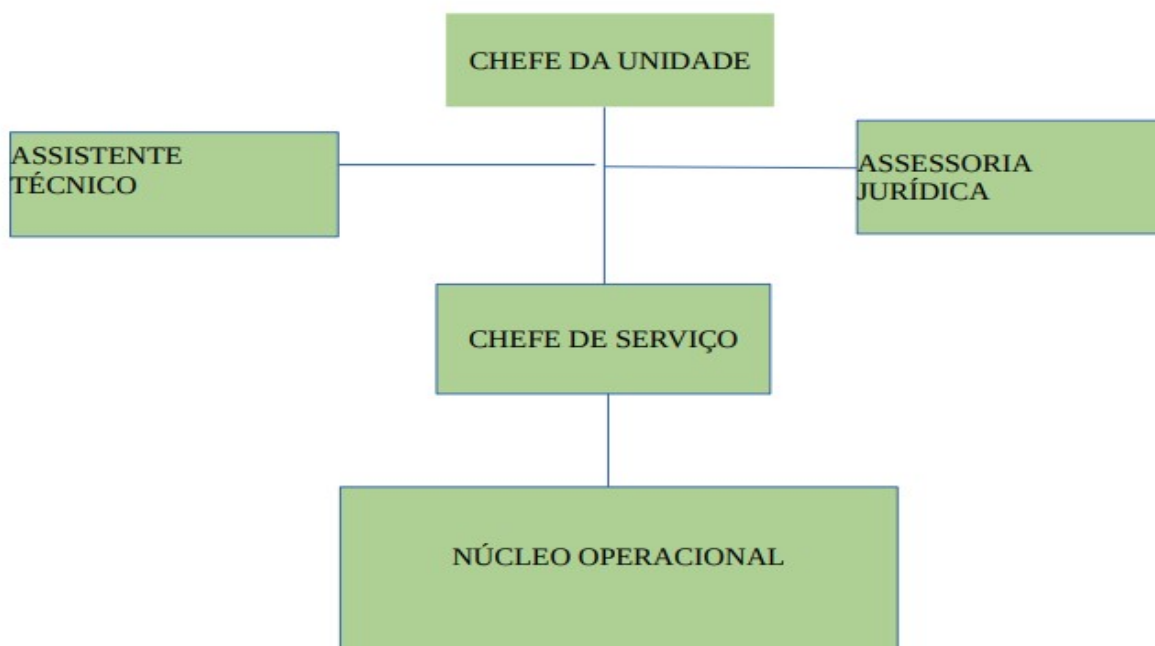
regimento específico, atuando junto às Superintendências Regionais no suporte a questões jurídicas (Brasil, 2022). Essa observação é relevante na medida em que sua alocação junto às unidades fornecem uma caracterização que se coaduna com o organograma de linha-staff, já que esse desenho tem como característica a existência de serviços de assessoria pensados à estrutura de linha. Aqui cumpre observarmos que, ao analisar o organograma das Superintendências Regionais disponibilizado pela entidade em seu site<sup>3</sup> verifica-se que a Assessoria Jurídica foi aposicionada como órgão de linha. Pensamos que o mais apropriado seria sua colocação no desenho organizacional como órgão de staff, dentro da equipe de apoio, considerando a organização em seis partes (Mintzberg, 2007), sendo essas unidades destinadas a auxiliar internamente.

Já com relação à estrutura das Unidades Avançadas, o Regimento Interno não traz delineamento a respeito, deixando a critério das Superintendências Regionais a que estão vinculadas o modo de organização (Brasil, 2022). Contudo, pela estrutura de cargos de chefia trazida pelo Regimento Interno, dispõe as Unidades Avançadas de dois níveis de chefia e um nível de assessoramento técnico. No caso específico da Unidade Avançada Especial do Sertão, foi acrescentado um nível de assessoramento jurídico com incremento à tipologia organizacional. Aqui se remete à mesma observação acima no que tange à alocação da estrutura de assessoria junto às unidades. Vê-se, do mesmo modo, uma estrutura também inclinada à tipologia linha-staff, porém com menores níveis hierárquicos e menos departamentalizada.

Enquanto as Superintendências adotam a divisão de serviços em função da atividade (apoio, Regularização Fundiária, Consolidação de Assentamentos, etc.), as Unidades Avançadas não tem divisão interna, recebendo as atribuições de acordo com a orientação dada pela Superintendência Regional respectiva. Pelo descrito no Regimento Interno pode-se visualizar o seguinte desenho de acordo com a figura 14:

---

<sup>3</sup>[https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/superintendencias\\_regionais.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/superintendencias_regionais.pdf). Acesso em 16 out 2023

**Figura 14:** Organograma da Unidade Avançada Especial

**Fonte:** Elaboração do autor (2023) com base no Regimento Interno e informações recebidas por e-mail

Dessa análise, percebe-se uma mudança na amplitude de controle e no desenho dos serviços que fazem parte do núcleo operacional, já que são diversas atividades condensadas por Divisões (Brasil, 2022) que compõem o escopo de atuação da entidade. Nesse aspecto, vemos que há uma mudança na amplitude de controle, especificadamente com relação ao número de funcionários que reportam a um determinado administrador (Wright; Kroll; Parnell, 2007), sendo que houve uma diminuição dos níveis hierárquicos e um alargamento no número de servidores vinculados a uma linha de comando.

Delimitado o aspecto técnico da mudança estrutural, cumpre ressaltar que o papel do desenho é dar à organização a condição melhor atender aos objetivos para os quais se propõe. No caso do setor público, por vezes a influência política acaba por dar às organizações públicas feições que não ficam imunes a críticas. Sendo a política, antes de mais nada, uma atividade humana (Cunha, 2018), o ser humano único torna-se parte integrante de um organismo maior e mais significativo (Buchanan; Tullock, 2021). O cidadão, muitas vezes pode-se sentir desprestigiado por decisões que, eventualmente, se

mostrem dentro de viés político (Borges, 2001). No caso de nosso estudo, as organizações representativas de beneficiários das políticas públicas de competência da entidade se manifestaram nesse teor, inclusive destacando que, nem mesmo os servidores sabiam previamente da decisão ou tiveram esclarecimento. Vejamos a esse respeito, trechos do exposto nos documentos 18, 19, 20 e 21, conforme figuras 15, 16, 17 e 18 a seguir:

**Figura 15:** Captura de tela contendo notícia sobre a extinção da SR-29

## A Superintendência do INCRA em Petrolina acabou. E daí?

Após uma alteração regimental em 02.03.2020, que pegou os servidores do INCRA/Petrolina, de surpresa, sem nenhum esclarecimento prévio, combinada com a pandemia do covid-19, vivemos tempos sombrios dos serviços do Instituto de Colonização e Reforma Agrária na Região.

**Fonte:** Folha do Sertão<sup>4</sup>

**Figura 16:** Captura de tela contendo notícia sobre a extinção da SR-29

## Superintendência do INCRA de Petrolina sofre desmonte do governo federal

"Essa reestruturação chamamos de desmonte de políticas públicas para a agricultura familiar e a reforma agrária. Essa ação também causa a desestruturação interna do INCRA, com medidas cruéis junto as divisões de Obtenção, Desenvolvimento e Regularização Fundiária. Mesmo em momentos tão adversos vivenciados por todos/as nós, não podemos nos calar, em meio a mais um desmonte desse cruel governo", conclui a diretora.

**Fonte:** Fetape (2020)<sup>5</sup>

Muito embora o aspecto técnico se revele importante na implantação do modelo estruturante em análise, a natureza política da decisão pôde ser constatada a partir das

<sup>4</sup><http://blogfolhadoserdao.com.br/2020/08/5143/>

<sup>5</sup><https://www.fetape.org.br/noticias-detalle/superintendencia-do-incra-de-petrolina-sofre-desmonte-do-governo-federal/6085>

circunstâncias em que foi deliberada, considerando um cenário de contrarreformas, redesignação do orçamento e redimensionamento de prioridades. Nesse sentido, vejamos trecho dos documentos 20 e 21:

**Figura 17:** Captura de tela contendo notícia sobre a extinção da SR-29

## Superintendência do Incra em Petrolina será transformada em Unidade Avançada

*"De acordo com o decreto 9.739, de 28 de março de 2019, que entrará em vigor no próximo dia 23 (segunda-feira), uma das 30 superintendências regionais do Incra teria que ser extinta. Por decisão da ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, após avaliações técnicas, ficou decidido que a SR-29, localizada em Petrolina-PE, será transformada em uma Unidade Avançada", explicou o Incra em nota.*

**Fonte:** Waldiney Passos (2020)<sup>6</sup>

**Figura 18:** Captura de tela contendo notícia sobre a extinção da SR-29

## Cristina Costa lamenta possível extinção do Incra em Petrolina e alega que decisão foi tomada em meio a pandemia do novo coronavírus

Cristina alega que a decisão do governo em extinguir o Incra em Petrolina foi tomada em meio à pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), impedindo qualquer possibilidade de ação por parte dos agricultores e agricultoras da região. Ela frisou que assentamentos e acampamentos do Movimento Rural Sem Terra (MST) não recebem nenhuma assistência técnica e os municípios não possuem nenhum projeto de Reforma Agrária em andamento.

**Fonte:** Blog Carlos Britto (2020)<sup>7</sup>

Ademais, o Decreto 9.739 (Doc. 1), que traz orientações para o aperfeiçoamento

<sup>6</sup><https://waldineypassos.com.br/superintendencia-do-incra-em-petrolina-sera-transformada-em-unidade-avancada/>

<sup>7</sup><https://www.carlosbritto.com/cristina-costa-lamenta-possivel-extincao-do-incra-em-petrolina-e-alega-que-decisao-foi-tomada-em-meio-a-pandemia-do-novo-coronavirus/>

organizacional, com ênfase na entrega de resultados, não implicaria necessariamente em extinção da Superintendência em Petrolina, embora se aproximando de uma tendência voltada ao gerencialismo próprio do modelo de Administração Pública Gerencial, aí se percebendo uma preocupação com o tamanho do Estado e o desenho do papel regulador se mostram presentes na perspectiva do redimensionamento do papel do Estado (Bresser-Pereira, 1997). Já o Decreto 10.252, de 20 de fevereiro de 2020 (Doc. 2) traz a previsão de extinção de uma Superintendência, sem indicar qual, apenas delimitando o número de regionais e impondo ao Regimento Interno maior detalhamento e à alta administração do Incra a decisão acerca de qual seria atingida.

Por fim, foi possível constatar a perda do nível de autonomia que a unidade detinha antes da reorganização administrativa, haja vista que o poder de contratar e ordenar despesas ficaram atrelados à unidade de Recife, além do que a ausência de documento estruturante das relações de coordenação no âmbito da unidade contribuiu para a perda de eficiência da organização. Assim, embora o Regimento interno traga as Unidades Avançadas como unidades descentralizadas, na prática o que se observa é uma desconcentração, entendida esta como a distribuição de competências dentro de uma pessoa jurídica (Meirelis, 2016), como se fosse um departamento.

#### 4.2.1 Estrutura de pessoal

A Superintendência Regional do Médio São Francisco contava em seus quadros funcionais com servidores efetivos, cargos de livre nomeação e colaboradores terceirizados. Na data de extinção da SR-29, a composição funcional apresentava a seguinte constituição:

**Quadro 8:** *Quadro funcional na data de extinção da Superintendência do Médio São Francisco*

Servidores Efetivos	Cargos Comissionados	Colaboradores terceirizados
59	16	21

**Fonte:** Elaboração Própria, com base nos dados recebidos por e-mail

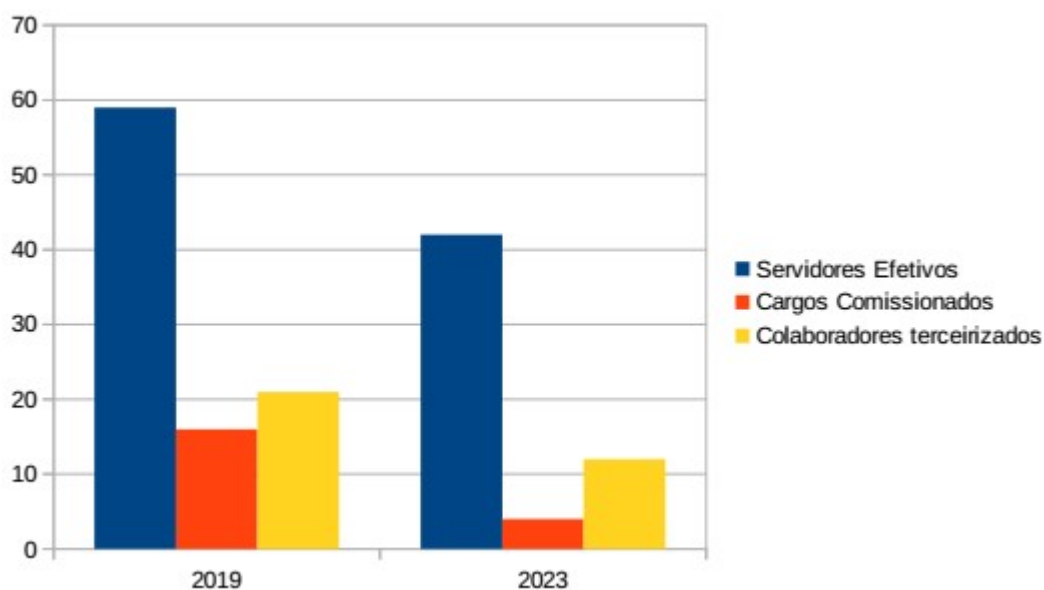
Após a extinção da SR em Petrolina, a Unidade Avançada então criada passou por modificações em seu quadro funcional, passando a constar a seguinte composição:

**Quadro 9:** *Quadro funcional atual na Unidade Avançada Especial do Sertão*

Servidores Efetivos	Cargos Comissionados	Colaboradores terceirizados
42	4	12

**Fonte:** Elaboração do autor (2023), com base nos dados recebidos por e-mail

Percebe-se uma mudança no alcance funcional, havendo uma diminuição substancial do quadro de servidores, sendo essa redução um indicativo que aponta para diminuição potencial da capacidade de manutenção dos níveis de prestação do serviço, consideradas as especificidades das funções típicas da entidade e das funções de apoio. Com relação aos colaboradores terceirizados, estes desempenham atividades essencialmente de apoio, a exemplo de recepcionista, apoio administrativo, vigilância e limpeza e conservação. Na figura 18 podemos visualizar a alteração na composição do quadro, chamando a atenção para a sua redução o que pode implicar na perda de desempenho pela entidade. Os cargos comissionados, passaram de 16 para 04 cargos, sendo que desses, apenas dois são de chefia e os demais de assessoramento. No nível mais baixo, em um único bloco, estão todos os demais servidores, já que não há divisões internas estabelecidas formalmente. Vejamos a figura 19:

**Figura 19:** comparação entre o quadro funcional na data de extinção e atualmente

**Fonte:** Elaboração do autor (2023) a partir de informações obtidas por e-mail

Quando analisamos o recorte temporal de 2017 a 2023, podemos visualizar a composição funcional numa série histórica, conforme Quadro XXX:

**Tabela 1:** Quadro funcional na data de extinção da Superintendência do Médio São Francisco

<b>SERVIDORES EFETIVOS</b>							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
NÍVEL SUPERIOR	36	36	36	32	30	30	29
NÍVEL INTERMEDIÁRIO E BÁSICO	32	32	29	23	14	13	13
REMOÇÕES	0	0	0	4	1	0	1
APOSENTADORIAS	1	0	3	6	10	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>65</b>	<b>55</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>42</b>

**Fonte:** Elaboração do autor (2023), com base nos dados recebidos por e-mail

Historicamente, o quadro funcional mostrava-se estável até o advento da reorganização ocorrida em 2020, variando eventualmente em função de aposentadorias. Contudo, nos exercícios de 2020 e 2021 verifica-se um incremento no número de aposentadorias bem como remoções, podendo-se inferir uma relação com o processo de reorganização administrativa vivenciado. Porém, considerado o histórico a interpretação nos leva a considerar essa íntima relação entre o número de aposentadorias e remoções havidas no período posterior à reestruturação.

Na data de extinção da Superintendência em Petrolina, seu quadro de pessoal era superior às Superintendências sediadas em Alagoas, Amapá e Espírito Santo. Com relação à unidade de Recife, denominada Superintendência Regional em Pernambuco (03), à qual passou a estar vinculada a unidade de Petrolina após a reestruturação, o quadro era bem inferior, já que a unidade de Recife à época 127 servidores efetivos, ou seja, um número superior ao dobro de servidores da unidade de Petrolina (doc. 17).

Contudo, após a extinção o quadro passou por enxugamento, sendo que podemos observar uma diminuição de 29% no quadro de servidores efetivos a partir da edição da remodelação da unidade do Incra em Petrolina. Com relação aos cargos comissionados a redução foi de 75%. Já com relação à terceirização de mão de obra a



redução foi de 43%. Para facilitar a compreensão, a figura 20 traz a visualização da evolução:

**Figura 20:** evolução do quadro de pessoal



**Fonte:** Elaboração própria (2023) com base nos dados recebidos por e-mail

Isso posto, se considerarmos a ausência de participação dos servidores no processo de tomada de decisão, conforme se aduz do documento 18, transcrito acima, pode-se inferir que o aumento concentrado no número de aposentadorias voluntárias e remoções de servidores nos exercícios de 2020 e 2021 foi influenciado pelo processo de reestruturação cujas considerações não contaram com investigação prévia acerca de impactos e viabilidades, conforme se pode compreender do documento 17, já que a extinção se deu em março de 2020, enquanto o processo que buscou quantificar o quadro operacional da unidade e eventuais impactos nos andamentos das atividades (documento 17) foi aberto em abril de 2020., buscando atender um imperativo político estatuído com a edição do decreto 10.252, de 20 de fevereiro de 2020 (doc. 2). Ou seja, a decisão acerca da extinção não foi imperativo técnico, mas uma busca de se adequar a uma decisão política.

Ademais, da análise do documento 17, constatou-se que havia, ainda, uma expectativa de redução do quadro da unidade de petrolina em cerca de 50% (cinquenta por cento), a partir de remoções *ex officio*, o que demonstra a tendência de precarização dos serviços e de alinhamento com uma política de esvaziamento da reforma agrária na região.

### 4.3 DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL APÓS A MUDANÇA

Para a composição deste tópico foram analisados o desempenho referente à emissão de Títulos de Domínio, Contratos de Concessão de Uso e a evolução orçamentária alocada à unidade como forma de se contextualizar o fenômeno em estudo.

#### 4.3.1 Da Emissão de Títulos de Domínio e Contratos de Concessão de Uso

A concessão de Títulos de Domínio passou a ser o programa mais evidente e prioritário dentro da Política de Reforma Agrária, conforme apontam os noticiários analisados e os Relatórios de Gestão da entidade. Para ilustrar o fato, recorta-se trecho de falas do Presidente da Autarquia, que está inserida nos Relatórios de Gestão da entidade referente aos exercícios de 2020 e 2021, institucionalizando a prioridade da ação de titulação, conforme figuras 21 e 22:

**Figura 21:** Captura de tela contendo comentário do Presidente do Incra sobre Titulação

e Abastecimento, o Incra, por meio de suas 29 Superintendências regionais e 49 Unidades Avançadas, priorizou as ações de regularização fundiária e titulação em assentamentos de reforma agrária e em glebas públicas

**Fonte:** Incra (2020)

**Figura 22:** Captura de tela contendo comentário do Presidente do Incra sobre Titulação em 2021

A titulação em Terras Públicas Federais e Assentamentos de Reforma Agrária, prevista na Constituição Federal e na Lei nº 11.952 e Lei nº 8.629, foi estabelecida como ação prioritária do Governo Federal. Ao longo dos últimos governos, a ação de titulação não recebeu a devida atenção, reflexo disso é que a maioria das famílias assentadas da reforma agrária não recebeu o título definitivo de seu lote a que tem direito.

**Fonte:** Incra (2021)

Aqui faz-se necessário trazer uma definição do que seja o título de domínio e fazer uma distinção com o contrato de concessão de uso – CCU, que é amplamente denominado de Título Provisório, e por vezes possa haver alguma confusão, haja vista a utilização do termo “Título” empregado para os dois documentos.

O Contrato de Concessão de Uso – CCU é o documento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do Governo Federal de apoio à agricultura familiar (Incra, 2019).

Já o Título de Domínio, é o título definitivo, que transfere a titularidade do lote ao assentado que cumpriu os requisitos. O Título de Domínio (TD) é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo. É garantido pela Lei 8.629/93, quando verificado que foram cumpridas as cláusulas do contrato de concessão de uso e que o assentado tenha condições de cultivar a terra e de pagar o título de domínio (Incra, 2019). Com a emissão do título e transferência da titularidade do lote, dá-se a emancipação, deixando o assentado de fazer parte do programa de reforma agrária e desvinculando-se dos programas geridos pelo INCRA. O governo federal, a partir de 2016, tem empunhado a bandeira da titulação como prioritária, dando uma reorientação à Política de Reforma Agrária (Alentejano, 2018), sendo amplamente divulgada a concentração dos esforços da entidade para o desempenho desta atividade. Vejamos como se reportam as chamadas noticiárias estampadas nas figuras 23, 24, 25 e 26:

**Figura 23:** Captura de tela contendo notícia sobre mudança de foco da Reforma Agrária

## **Bolsonaro transforma reforma agrária em programa de entrega de títulos a assentados**

Presidente bate recorde em entrega de documentos enquanto reduz verba e paralisa desapropriações e assentamentos

8.mai.2022 às 23h15

**Fonte:** Folha de São Paulo (2022)<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup><https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/bolsonaro-transforma-reforma-agraria-em-programa-de->

**Figura 24:** Captura de tela contendo notícia sobre mudança de foco da Reforma Agrária

REPORTAGEM

## Esvaziado, Incra pagará R\$ 22 milhões para autarquia do MEC titular lotes

**Fonte:** Uol (2021)<sup>9</sup>

**Figura 25:** Captura de tela contendo notícia sobre mudança de foco da Reforma Agrária

## Presidente do Incra descarta novos assentamentos e desapropriações de terras improdutivas

Trabalhadores rurais cobram recursos para assentamentos, mas general João Corrêa atribui falta de orçamento ao governo anterior. **Objetivo do governo, quando houver recursos, será a titulação das terras**

**Fonte:** Camara dos Deputados (2019)<sup>10</sup>

**Figura 26:** Captura de tela contendo notícia sobre mudança de foco da Reforma Agrária

## Governo transforma reforma agrária em programa de entrega de títulos a assentados

A entrega desses documentos bateu um recorde, mas, por outro lado, reduziu a verba de desapropriações e paralisou os assentamentos

19/05/2022 - Publicado há 1 ano

Autor: Redação  
Arte: Guilherme Castro

---

entrega-de-titulos-a-assentados.shtml#:~:text=Bolsonaro%20faz%20maratona%20de%20entrega,a%20assentados%20da%20reforma%20agr%C3%A1ria&text=A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20determina%20que%20os,propriedade%20C%20inegoci%C3%A1veis%20por%20dez%20anos. Acesso em 11 out 2023.

<sup>9</sup><https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/07/04/esvaziado-orcamento-incra-repassa-titulacao-reforma-agraria.htm> acesso em 11 out 2023.

<sup>10</sup><https://www.camara.leg.br/noticias/561587-presidente-do-incra-descarta-novos-assentamentos-e-desapropriacoes-de-terras-improdutivas/> Acesso em 11 out 2023

Fonte: Jornal da USP (2022)<sup>11</sup>

Ainda, de acordo com o Memorando-Circular nº 8/2019/DF/SEDE/INCRA<sup>12</sup>, observamos que há uma paralisação de ações no âmbito da autarquia. Fica claro que, embora a Reforma Agrária compreenda um conjunto de atividades de igual importância, o foco voltou-se para a titulação de assentamentos, ficando as demais ações da entidade paralisadas. Veja-se a respeito a figura 27:

Figura 27: Captura de tela de Memorando

4. Determino o **sobrestamento** no local onde se encontram, a partir desta data, de todos os processos de aquisição, desapropriação, adjudicação ou outra forma de obtenção em curso até ulterior deliberação por parte desta Diretoria.

Fonte: Poder 360 (2019)<sup>13</sup>

Como dimensionamento da atividade de titulação desenvolvida na área jurisdicionada do Incra em Petrolina, em especial no recorte temporal selecionado para a presente pesquisa, vê-se que, com relação aos títulos definitivos – TD, , houve uma diminuição em suas emissões que coincidiram com o período em que houve a reorganização administrativa da unidade. No exercício de 2018 houve a emissão de 204 títulos na área jurisdicionada, enquanto que no ano anterior à reorganização, qual seja, 2019, o quantitativo foi de 41.

Já em 2020, ano em que foi promovida a reorganização administrativa, não foi emitido nenhum título definitivo. A extinção da superintendência de petrolina, foi publicada em março de 2020, no limiar do exercício orçamentário, sendo que no final do exercício já é possível visualizar reflexos operacionais na emissão de títulos, mesmo em se considerando as restrições vivenciadas no período pandêmico. Isso porque a entidade adotou mecanismos de atendimento e de trabalho remoto, pelo que se infere as condições, mesmo que em menor escala, de atender a demandas. Porém, o que se vê

<sup>11</sup> <https://jornal.usp.br/atualidades/governo-transforma-reforma-agraria-em-programa-de-entrega-de-titulos-a-assentados/> Acesso em 11 out 2023

<sup>12</sup> [https://static.poder360.com.br/2019/01/SEI\\_INCRA-2522126-Memorando-Circular.pdf](https://static.poder360.com.br/2019/01/SEI_INCRA-2522126-Memorando-Circular.pdf) acesso em 11 out 2023

<sup>13</sup> [https://static.poder360.com.br/2019/01/SEI\\_INCRA-2522126-Memorando-Circular.pdf](https://static.poder360.com.br/2019/01/SEI_INCRA-2522126-Memorando-Circular.pdf) acesso em 11 out 2023

de 2020 e 2021 foi que o programa de Titulação, ação prioritária e em destaque declarada pela entidade, ficou zerado, em contraste com os dois exercícios anteriores. Em 2022 vê-se uma retomada do ritmo, onde se pode comparar com o exercício de 2019. Em 2023, os dados foram extraídos até o mês de setembro, faltando três meses para o fim do exercício, contudo até o momento foram emitidos 03 (três) Títulos de Domínio.

Para efeito comparativo, convém citar que a Superintendência regional de Pernambuco, sediada em Recife, cujo quadro de pessoal e orçamento era à época, superior à Unidade de Petrolina (Doc. 17), teve, com relação a esta, resultados inferiores, no tocante à titulação, no período anterior à reestruturação. Vejamos na tabela 2:

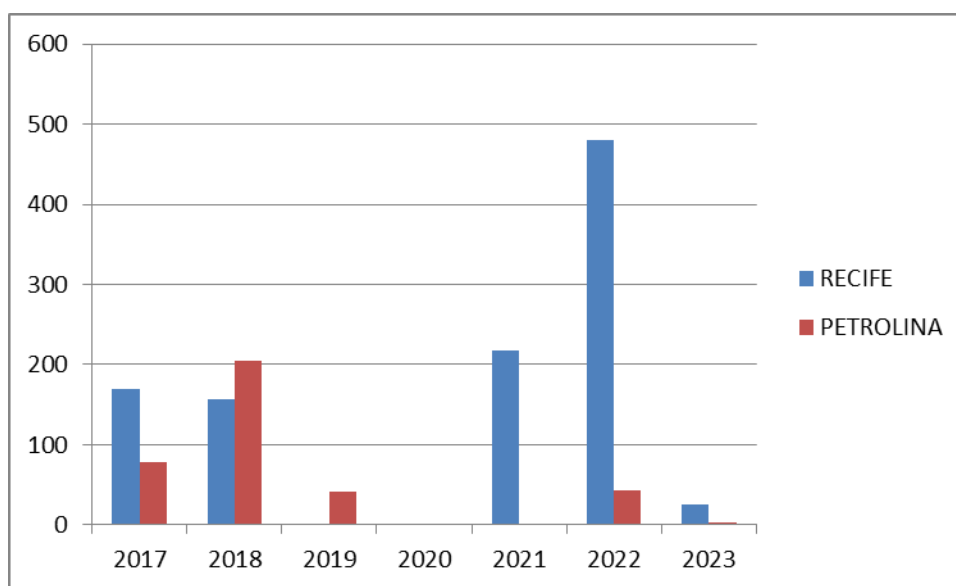
**Tabela 2:** Emissão de Títulos Definitivos no período de 2017 a 2023 na área Jurisdicionada de Petrolina e Recife

SR/RECIFE	SR/PETROLINA (Hoje Unidade Avançada)
2017	78
2018	204
2019	41
2020	0
2021	0
2022	43
2023	3

**Fonte:** Elaboração do autor (2023)

Para efeitos de visualização dos dados, observemos a figura 28, que pode contribuir para a percepção proporcional do desempenho da unidade:

**Figura 28:** Gráfico comparativo da emissão de Títulos de Domínio no período de 2017 a 2023 na área Jurisdicionada de Petrolina e Recife



Fonte: Elaboração do autor (2023)

Com relação à questão orçamentária, falaremos no próximo tópico, fazendo uma comparação também com a unidade de Recife, o que pode ajudar a compreender o desempenho da unidade de Petrolina no período destacado para a análise.

Para concluir este tópico, cumpre trazer ao debate o desempenho com relação aos títulos provisórios, cuja emissão não gera a titularidade da terra, mas é condição comprobatória da situação de vínculo com a área destinada à Reforma Agrária (Incra, 2019). Novamente utilizaremos uma comparação com a Superintendência localizada em Recife, ressaltando que aquela unidade contava à época com um número de servidores superior ao dobro da unidade de Petrolina, orçamento maior e uma área também maior.

Necessário destacar que os títulos de concessão de uso (BRASIL, 1988) tem caráter provisório e é dado àquele que está habilitado ao programa de reforma agrária, enquanto os títulos de Domínio (definitivos) transferem a titularidade do imóvel rural (Incra, 2019).

Assim, a emissão de contratos ou títulos de concessão de uso tem maior fluxo já que todo assentado tem direito enquanto não faz jus à titulação definitiva. Essa observação é importante pois muitas vezes, em especial no noticiário tanto institucional como da mídia privada, lemos ou ouvimos falar na entrega de títulos sem distinção quanto a sua definitividade (título de domínio) ou precariedade (título provisório ou contrato de concessão de uso).

Feitas essas observações vejamos o desempenho na emissão desse títulos no período de 2017 a 2023, tomando, mais uma vez, uma comparação entre as unidades de Recife e Petrolina a partir da Tabela 3:

**Tabela 3:** Emissão de Contratos de Concessão de Uso (provisórios) no período de 2017 a 2023 na área Jurisdicionada de Petrolina e Recife

	SUP. RECIFE	SUP. PETROLINA
2017	1000	1000
2018	1000	1000
2019	1000	314
2020	4013	704
2021	3860	1674
2022	2353	739
2023	648	489

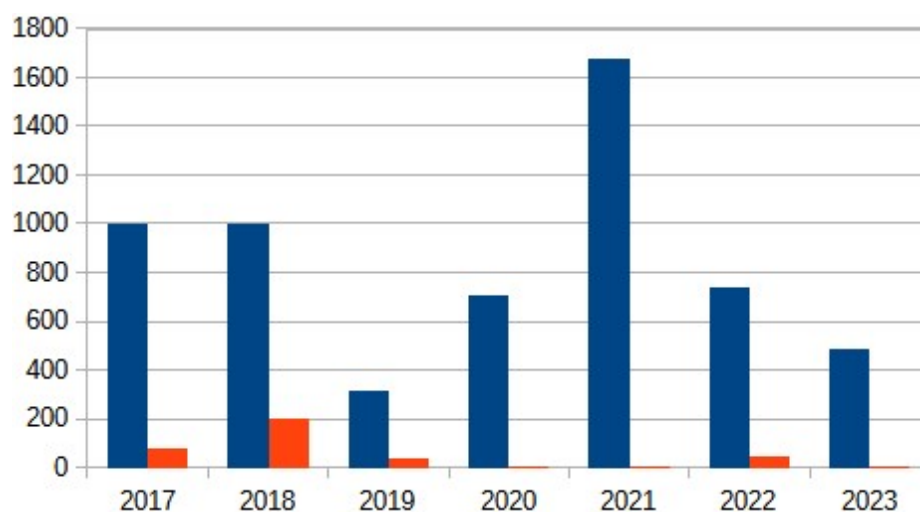
**Fonte:** Elaboração do autor (2023)

Aqui percebemos que a unidade de Petrolina, embora com menos recursos materiais e humanos, mesmo quando mantinha a estatura de Superintendência, nos anos de 2017 e 2018 manteve um desempenho na emissão desses títulos equivalente à unidade de Recife. A partir de 2019 houve um declínio em sua emissão e a partir de 2020 uma retomada. Ressalta-se que esses títulos são emitidos para quem adquire o perfil de assentado. No entanto, como houve uma interrupção na aquisição de novas propriedades rurais para formação de assentamentos, natural que o nível de emissão desses títulos diminua.

Por fim, fazendo uma comparação entre o desempenho na emissão dos títulos provisórios e definitivos, tomando apenas a unidade de Petrolina, vejamos a figura 18 onde podemos observar que a emissão de Contratos de Concessão de Uso (títulos provisórios) tem sido sempre superior à emissão de Títulos de Domínio, haja vista que os Títulos de Domínio são adquiridos ao longo do tempo de acordo com o cumprimento de condições pelo assentado. A emissão de Contratos de Concessão de Uso em nível sempre superior é uma indicação de que o processo de estruturação de assentamentos da Reforma Agrária está em curso, sendo que a inversão nesse nível indicará que o processo estará se consolidando com a emancipação de assentados. Vejamos a comparação trazida na figura 29:



**Figura 29:** Gráfico comparativo da emissão de Títulos de Domínio e Contratos de Concessão de Uso (Provisórios), no período de janeiro de 2017 a setembro de 2023



**Fonte:** Elaboração do autor (2023)

Considerado o caráter mais simplificado que é a emissão de títulos provisórios e sendo esse um direito de todo assentado, natural que o volume de emissão seja maior em relação aos títulos de domínio (definitivos). A unidade de Recife mantém uma fluxo maior na emissão desses títulos, porém é necessário considerar a área atendida, o número de famílias assentadas e o orçamento disponibilizado, bem como o corpo técnico disponível para a execução das atividades. Nesse sentido vemos que, mesmo com essas características que tornam a capacidade operacional distinta, as unidades mantiveram equivalência na emissão desse títulos provisórios nos anos de 2017 e 2018. em 2019 houve uma diminuição do ritmo pela unidade de Petrolina e a manutenção do fluxo pela unidade de Recife, sendo que a partir de 2020 houve a retomada do fluxo e, a partir daí, um incremento na emissão desses títulos por ambas as unidades. Aqui, observamos que, mesmo considerando o período pandêmico, o impacto não obstaculizou o fluxo do desempenho operacional relacionado a essa atividade.

#### **4.3.2 Da execução do orçamento:**

No período recortado por esta pesquisa, a entidade passou por restrições orçamentárias pautadas pela escolha política no estabelecimento de prioridades e na

alocação de recursos. Para Rovaris, Cavichioli e Dall'Asta (2020), existem muitas situações em que a implementação de uma política pública exige a mudança de regras, incentivos e processos, com impacto direto na satisfação do interesse do cidadão, considerando que, conforme aponta Borges (2001), o cidadão sente-se frustrado ao perceber que as decisões sobre os gastos do governo refletem mais as preferências de políticos e burocratas do que as suas próprias. No que concerne à questão do orçamento público, não se pode olvidar que as condições em que ocorrem a alocação autorizada dos recursos públicos são definidas previamente pela escassez (SOUZA, 1996). A entidade em análise, como já identificado e ressaltado no tópico anterior, passou por um reestabelecimento de prioridades na sua atuação tendo sofrido impacto, também em sua capacidade operacional pela restrição orçamentária, conforme figuras 30 e 31:

**Figura 30:** Captura de tela com conteúdo jornalístico sobre orçamento do Incra

## **Temer corta recursos do Incra voltados para assentamentos rurais**

Mudanças promovidas pelo governo Michel Temer no âmbito do Incra resultaram no desmonte de políticas publicadas voltadas para o campo; desde abril Desde abril os funcionários do Incra recebem incentivos para conceder títulos individuais de propriedade, no lugar de fortalecer os assentamentos rurais; ao contrário dos assentamentos, que cobram investimentos em infraestrutura, escolas, postos de saúde, estradas, dentre outras benfeitoras, as propriedades individuais ficam de fora destas demandas, além de não terem acesso a crédito por meio do Proinf, pois, em 2018, verba destinada aos assentamentos deverá cair 64%.

**Fonte:** Brasil 247 (2017)<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup><https://www.brasil247.com/brasil/temer-corta-recursos-do-incra-voltados-para-assentamentos-rurais>. Acesso em 14 out 23.

**Figura 31:** Captura de tela com conteúdo jornalístico sobre orçamento do Incra

# Incra suspende atividades no governo Bolsonaro por falta de verba

Ofício do órgão manda cancelar até entrega de títulos de terra, foco do presidente; instituto fala em 'medidas de gestão'

Fonte: Uol (2022)<sup>15</sup>

Sendo os recursos limitados, a escolha na sua alocação satisfaz a interesses predominantes no nível decisório, sendo que as áreas mais voltadas a políticas sociais e de inclusão tem sentido grande impacto com contrarreformas ou “reformas orientadas para o mercado” e obstaculização de conquistas ( BEHRING; BOSCHETTI, 2016). Nesse sentido, o orçamento voltado à Reforma Agrária foi afetado impactando o desempenho organizacional da entidade. Conforme podemos observar na tabela 6, em 2017, o orçamento alocado à entidade, nacionalmente considerada, foi de R\$ 2.162.594.619,82 (dois bilhões cento e sessenta e dois milhões quinhentos e noventa e quatro mil seiscientos e dezenove reais e oitenta e dois centavos). Já no ano de 2019, o orçamento executado pela entidade em âmbito nacional foi de R\$ 1.374.869.273,36 ( um bilhão oitocentos e sessenta e nove milhões duzentos e setenta e três reais. Vejamos a série de 2017 até o presente para termos a visão de como o Orçamento da entidade tem se comportado, a partir da tabela 4:

**Tabela 4:** Execução Orçamentária do Incra em âmbito Nacional

<b>Exercício</b>	<b>Orçamento Atualizado</b>	<b>Orçamento executado</b>
2017	R\$ 2.995.745.170,00	R\$ 2.162.594.619,82
2018	R\$ 3.107.261.282,00	R\$ 2.057.257.516,74
2019	R\$ 1.996.014.173,00	R\$ 1.374.869.273,36

<sup>15</sup><https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/incra-suspende-atividades-no-governo-bolsonaro-por-falta-de-verba.shtml>. Acesso em 14 out 23

2020	R\$ 2.001.431.543,00	R\$ 1.326.961.323,87
2021	R\$ 1.469.183.664,00	R\$ 1.016.758.860,05
2022	R\$ 1.905.263.179,00	R\$ 1.429.324.610,40
2023 (Ago/2023)	R\$ 3.065.911.361,00	R\$ 1.634.624.309,55

**Fonte:** Elaboração do autor (2023)

Percebe-se que, de fato, o Orçamento sofreu grande redução, especialmente se compararmos os exercícios de 2017 e 2021, onde a redução representou 53% (cinquenta e três por cento).

No caso da unidade de Petrolina, esse fenômeno de redução do Orçamento teve seus reflexos, porém para essa análise, não devemos deixar de ter em mente que a partir de 2020 a unidade deixou de gerir seu orçamento como consequência do processo de reestruturação administrativa a partir da extinção da Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/MSF e sua subordinação à unidade localizada em Recife, denominada Superintendência Regional do Inkra em Pernambuco (PE). Houve a perda do poder de gestão autônoma do orçamento, sendo que o poder de ordenar despesas e executar o orçamento ficou centralizado na unidade localizada em Recife, conforme se observou do conteúdo do documento 17.

De todo modo, para efeito de análise, visualizamos na tabela 5 a evolução cronológica do orçamento alocado à região como forma de compreender o contexto vivenciado pela organização na região:

**Tabela 5:** Execução Orçamentária das unidades do Inkra em Petrolina e Recife

<b>Exercício</b>	<b>Petrolina</b>	<b>Recife</b>
2017	R\$ 15.107.657,91	R\$ 34.668.093,14
2018	R\$ 15.088.819,22	R\$ 36.716.174,45
2019	R\$ 12.202.847,87	R\$ 15.116.316,23
2020	R\$ 2.003.495,33	R\$ 6.571.525,87
2021	R\$ 1.019.016,35	R\$ 3.717.645,61
2022	R\$ 402.123,56	R\$ 5.577.089,57
2023 (até agosto)	R\$ 118.844,00	R\$ 5.407.674,18

**Fonte:** Elaboração do autor (2023)

Ao compararmos o orçamento dos anos de 2017 e 2020, na unidade de Petrolina, ressaltando que nesse foram feitos os ajustes operacionais advindos da reestruturação

administrativa da unidade, a redução no volume de recursos foi de 86% (oitenta e seis por cento). Na unidade de Recife, essa redução, comparados os exercícios de 2017 e 2020, foi de 81% (oitenta e um por cento).

No exercício de 2021, a redução no volume de recursos continuou a ocorrer, salientando que desde 2020 a execução orçamentária ficou concentrada em Recife. A separação visualizada na tabela 7 deve-se a despesas que, por vinculação contratual nos sistemas corporativos, a exemplo do Siafi ou Comprasnet/Contratos continuam sendo executados na Unidade Gestora - UG vinculada à Unidade de Petrolina, sendo que a tendência, com a expiração dos contratos, é que a UG deixe de ser operada havendo uma concentração da execução na UG vinculada à unidade de Recife. A menos que haja algum ato que descentralize poderes de contratação e ordenação de despesas à unidade de Petrolina.

Vemos, assim, que houve um profundo movimento de diminuição da capacidade operacional da autarquia delimitado pelo tamanho do orçamento a ela alocado. Para Crepaldi (2023), o Orçamento Público materializa uma decisão de alocação de recursos através de escolha dos interesses elegíveis e auxilia na consecução das diversas etapas do processo administrativo de programação, execução e controle. Constitui-se, assim, em um processo de avaliação de demandas e escolhas de alternativas, donde ressalta sua natureza política, convertendo-se no plano das realizações da administração pública, que chama a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração (Giacomoni, 2023).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como questão norteadora a reorganização administrativa ocorrida na unidade do Incra em Petrolina, então denominada Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR-29/MSF) e as consequências imediatas na estrutura de hierarquia, coordenação, organograma e desempenho relacionado a atividades selecionadas.

A revisão da literatura contextualizou o fenômeno a partir da contextualização da Administração Pública em seu aspecto conceitual, modelos, influências e meios de atuação através da descentralização e desconcentração de atividades através das entidades que lhe dão feição. Demonstrou-se que os modelos de Administração Pública coexistem exercendo influência, não substituindo cabalmente um ao outro, em especial pela relação que perfazem entre si a Administração Pública e a Política.

Para os fins desta pesquisa, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com fins exploratórios, buscando além de descrever o fenômeno, compreender o ambiente em que se deu a reorganização administrativa em estudo, adotando-se para tanto, a pesquisa documental. Desse modo, foram coletados dados em sítios da internet abertos ao público, bem como foram solicitados, através de e-mail, dados de posse da entidade contidos em sistemas corporativos ou processos administrativos. Os documentos foram organizados e feita a leitura e interpretação com vistas à formação do corpo da pesquisa. O tratamento dos dados foi feito de forma manual, com o auxílio do programa *LibreOffice calc*.

Da pesquisa, constatou-se que a reorganização administrativa buscou atender a uma decisão política contida no Decreto 10.252 de 20 de fevereiro de 2020 o qual limitou o número de Superintendências Regionais para 29 (vinte e nove), fazendo com que surgisse a necessidade de extinguir uma entre as 30 Superintendências existentes.

Constatou-se que a Superintendência de Petrolina foi escolhida para a reformulação estrutural mais por uma imposição da contingência ambiental do que por fatores estritamente técnicos e com viés de melhoria na prestação dos serviços. Tal reformulação vem na esteira de um conjunto de medidas de retração de políticas públicas alinhadas com os ideais de diminuição do tamanho do estado, administração por resultados, ideias características da Administração Pública Gerencial, porém não se identificaram as condições estruturantes necessárias para a otimização do desempenho organizacional.

Ficou constatado um processo de reorientação à centralização, já que houve um deslocamento do centro de decisão para a unidade de Recife, denominada Superintendência Regional do Inbra em Pernambuco (SR/PE), podendo-se identificar a unidade de Petrolina como uma unidade desconcentrada, a despeito de o Regimento Interno identificar as Superintendências Regionais e Unidades Avançadas como unidades descentralizadas.

Não foi identificada a existência de norma estruturante (ordem de serviço, portaria) que organize as relações de hierarquia e coordenação, sendo que se abre espaço para os ajustamentos próprios da organização informal com vistas ao atendimento de demandas a cargo da organização. O ajustamento mútuo é uma forma de coordenação do trabalho pelo simples processo de comunicação informal. Nesse sentido, a falta de regulamentação da estrutura e da coordenação pode conduzir a processos informais no nível operacional, o que, normalmente, se observa em organizações mais simples e com poucas pessoas. Desse modo, a estrutura de pessoal sofreu alterações após a reestruturação, com alterações nos níveis hierárquicos e de coordenação na estruturação da divisão interna dos serviços. Com relação ao número de servidores também constatou-se alterações, embora, por limitações da pesquisa, não se possa afirmar, categoricamente, que há uma relação direta. Porém, é perceptível um aumento brusco no número de aposentadorias e remoções após a mudança, bem como diminuição substancial no número de servidores, já que não há reposições. Quanto ao desenho organizacional identificou-se, na prática, um modelo de linha-staff, com poucos níveis hierárquicos e com assessoria em nível de staff. Percebeu-se um retorno à centralização, na medida em que a unidade deixou de ter autonomia para gerir o orçamento e realizar contratações, bem como ordenar despesas diretamente, passando o centro de decisões para a unidade de Recife.

Com relação à área jurisdicionada, houve mudança substancial já que os municípios do estado da Bahia atendidos pela unidade de Petrolina passaram a estar vinculados à Superintendência da Bahia, localizada em Salvador, fazendo com que os cidadãos interessados nos serviços da entidade passem a demandar aquela SR. Ademais, 04 (quatro) municípios do estado de Pernambuco que eram jurisdicionados por Petrolina também passaram a ser jurisdicionados pela Superintendência localizada em Recife. Assim, ficaram jurisdicionados à unidade de Petrolina 24 municípios do Estado Pernambucano, localizados em uma área geograficamente denominada de Sertão Pernambucano. Nessa área jurisdicionada estão sob a gerência da unidade de Petrolina

213 projetos de assentamentos nos quais estão assentadas 8.137 famílias beneficiárias do programa de Reforma Agrária. Em todo caso, observou-se uma diminuição no número de famílias atendidas, tal qual observado com relação à área abrangida.

Quanto ao desempenho organizacional, avaliou-se a emissão de Títulos de Domínio e Contratos de Concessão de Uso, bem como o desempenho orçamentário no recorte de 2017 a 2023 buscando avaliar a alocação de recursos para a entidade, o que pode revelar enfraquecimento ou fortalecimento das políticas empreendidas. Desta análise foi possível verificar um declínio na emissão de Títulos de Domínio. Porém, com relação aos títulos provisórios, denominados Contratos de Concessão de Uso foi aumento na emissão, considerando que para a emissão dos Títulos de Domínio há um processo mais complexo e que demanda um conjunto de ações, enquanto que o título provisório deve ser conferido a quem está inscrito como assentado.

A emissão de Títulos passou a ser uma ação prioritária da autarquia a partir de 2016, estando em foco nos anos seguintes, inclusive tomando as manchetes de noticiários sendo propagada como a bandeira da reforma Agrária, embora se tenha noticiado a paralisação de atividades em função da mudança de prioridades.

Com relação ao orçamento da entidade, identificou-se uma retração na distribuição de recursos, havendo um profundo movimento de diminuição da capacidade operacional da autarquia delimitado pelo tamanho do orçamento a ela alocado. De 2017 a 2020, especificamente unidade de Petrolina, vê-se uma perda de recursos da ordem de 86%(oitenta e seis por cento). Ficou evidente que há uma tendência de finalização de operações financeiras a partir da Unidade Gestora a partir da expiração dos contratos vigentes, já que as contratações passaram a estar concentradas na unidade de Recife, inclusive pelo poder de ordenar despesas que passaram a estar ali centralizados.

Esse movimento de estrangulamento do orçamento para a Reforma Agrária encontra-se em um contexto político que tende a ser identificado como um movimento de contrarreformas, sendo as políticas sociais ou de cunho afirmativo potencialmente afetadas a partir do deslocamento de recursos para atender a uma mudança de prioridades de acordo com o desenho político em voga.

Como já citado, esta pesquisa trabalhou com o foco na pesquisa documental. Porém a ausência de entrevistas mostrou-se um limitador na medida em que se poderia aprofundar a compreensão do fenômeno sob o ponto de vista do público diretamente afetado, em especial os servidores e os assentados da Reforma Agrária na região do Sertão e do Médio São Francisco.



Desse modo, é sugestiva a possibilidade de aprofundamento seja em nível de Doutorado, seja em publicações científicas com vistas a expandir as visões e contribuir para o fortalecimento da Administração Pública, em especial para as instituições ligadas à implementação de políticas de cunho social.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 17, n. 70, p. 257-280, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/321502620\\_Control\\_e\\_juridico\\_das\\_politicas\\_publicas\\_uma\\_analise\\_a\\_partir\\_dos\\_conceitos\\_de\\_eficacia\\_efetividade\\_e\\_eficiencia](https://www.researchgate.net/publication/321502620_Control_e_juridico_das_politicas_publicas_uma_analise_a_partir_dos_conceitos_de_eficacia_efetividade_e_eficiencia). Acesso em 31 out 2023.

ALENTEJANO, P. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira **Revista Okara: Geografia Em Debate**, v.12, n.2, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/okara/article/view/41319/20719>. Acesso em: 31 out 2023.

ANDRADE, Juliana de S. **DA LIBERDADE À “GAIOLA DE CRISTAL”**: sobre o produtivismo acadêmico na pós-graduação / Juliana de Souza Andrade -- Juazeiro, 2018.

AREND, L. O serviço público à luz do princípio da eficiência. **Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste**, v. 5, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/download/24556/14437>. Acesso em 31 out 2023

BARRETTO, C.; COUTINHO, J.; BENEVIDES, L. Estrutura organizacional: estudo de caso sobre os desafios da gestão pública municipal. **Revista Femass**, v. 1, n. 1, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo. Cortez, 2016.

BERGAMINI, J.; SOUZA, J. Governança no ambiente público: análise dos reflexos na administração pública. **Inclusão Social**, v. 14, n. 1, 2022

BERTOLINO, P.; DERGINT, D.. MENDES, M. Estrutura Organizacional e Classificação de Órgãos Públicos: Um estudo de caso na UTFPR. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 2, 2020.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade**. Fragmentos de um dicionário político. Tradução: Marco Aurélio Nogueira; Posfácio: Celso Lafer. – 24ed. – Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2020.

BOM, G. **Desafios da reestruturação administrativa na Prefeitura Municipal de Limeira SP: 2013-2016**. Limeira, SP: 2018.

BORGES A. **Democracia vs. eficiência**: a teoria da escolha pública. Lua Nova [Internet]. 2001;(53):159–79. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000200008>. Acesso em 21 ago 2023

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. 1988. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, ano 2, n. 241, 11 de maio.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm) Acesso em 20 out. de 2022.

BRASIL, **Decreto Lei nº 1.110, de 09 de Julho de 1970**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm) Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL, **Decreto Nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.252-de-20-de-fevereiro-de-2020-244585036>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 11.232, de 10 de Outubro de 2022**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.232-de-10-de-outubro-de-2022-435208620>. Acesso em: 17 out. de 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal** / Ministério da Economia, Secretaria de Gestão. – 2. ed. -- Brasília: Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. INCRA. **Portaria Nº 531, de 23 DE Março de 2020**. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/regimento\\_2020.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/regimento_2020.pdf) Acesso em: 17 out. de 2022.

BRASIL. **Portaria nº 582, de 26 de março de 2020**. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-582-de-26-de-marco-de-2020-253137208>. Acesso em: 10 out. de 2021.

BRASIL, INCRA. 2022. **Reforma Agrária**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>. Acesso em 12 out. 22.

BRASIL, INCRA. 2022. **Governança Fundiária**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria> Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. INCRA. 2022. **Relatórios de Gestão** — Inbra (www.gov.br) Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas>

BRASIL, INCRA. 2022. **Serviços**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/servicos>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm#:~:text=lei%20n%204.504%2c%20de%2030%20de%20novembro%20de%201964.&text=dispõe%20sobre%20o%20estatuto%20da%20terra%2c%20e%20dá%20outras%20providências.&text=art.,e%20promoção%20da%20política%20agrícola](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm#:~:text=lei%20n%204.504%2c%20de%2030%20de%20novembro%20de%201964.&text=dispõe%20sobre%20o%20estatuto%20da%20terra%2c%20e%20dá%20outras%20providências.&text=art.,e%20promoção%20da%20política%20agrícola).

BRASIL. **Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.406%2C%20DE%2010%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.406%2C%20DE%2010%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil).

Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal** / Ministério da Economia, Secretaria de Gestão. – 2. ed. -- Brasília: Ministério da Economia, 2019

BRESSER-PEREIRA, L. **Construção do Estado e Administração Pública: uma abordagem histórica.** 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3010>. Acesso em: 11 abr. 2022

BRESSER PEREIRA, L. 1934 - A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE**, v.1, 1997.

BUCHANAN, James, 1919-2013. TULLOCK, Gordon, 1922-2014. **O Cálculo do Consenso: Fundamentos Lógicos da Democracia Constitucional.** Tradução Patrícia Correa. Rio de Janeiro. Instituto Liberal, 2021

CAREGNATO, R. C. A., & MUTTI, R.. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto - Enfermagem**, 15(4), 679–684. <https://doi.org/10.1590/S0104-07072006000400017>

CARREIRA, Dorival. **Organização, Sistemas e Métodos - Ferramentas para racionalizar as rotinas de trabalho e a estrutura organizacional da empresa - 2ª Edição.** Editora Saraiva, 2012. *E-book*. ISBN 9788502089204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502089204/>. Acesso em: 06 set. 2023.

CARVALHO FILHO, J. **Manual de Direito Administrativo.** 24ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CATTELAN, R.; MORAES, M. L. de; ROSSONI, R. A. A REFORMA AGRÁRIA NOS CICLOS POLÍTICOS DO BRASIL (1995 – 2019)/ Agrarian reform in political cycles of Brazil (1995 – 2019)/ Reforma agraria en los ciclos de Brasil (1995 – 2019). **REVISTA NERA**, [S. I.], n. 55, p. 138–164, 2020. DOI: 10.47946/rnera.v0i55.6907. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/6907>. Acesso em: 3 set. 2023.

CHAVES, F.; ALBUQUERQUE, I. Conceitos sobre a administração pública e suas contribuições para a sociedade. **Caderno de Administração**, v. 13, n. 1, 2019.

CHIAVENATO, Idalberto, 1936- **Teoria geral da administração, volume 2.** - 6. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto, 1936- **Teoria geral da administração, volume 2.** - 8. ed. - Barueri [SP]: Atlas, 2021.

COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, 2008.

COSTA, Maria Clara Fraga da; SOUZA, Bruno Silvestre Silva da ; FELL, André Felipe de Albuquerque. Um estudo da estrutura organizacional e as mudanças organizacionais: proposta de um novo modelo NAVUS - **Revista de Gestão e Tecnologia**, vol. 2, núm. 1,

enero-junio, 2012, pp. 57-74 **Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial** Santa Catarina, Brasil Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350450809004>

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COURTINE, Jean-Jacques. **Análise do discurso político**: o discurso comunista endereçado aos cristãos / Jean-Jacques Courtine. -- Documento eletrônico. -- São Carlos: EdUFSCar, 2022.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle / Silvio Aparecido Crepaldi, Guilherme Simões Crepaldi. – 1. ed. – São Paulo : Saraiva, 2013

CRUZ, Tadeu. **Processos organizacionais & métodos**: BPM & tecnologias da informação, metodologia DOMP, desafios da revolução 4.0 / Tadeu Cruz. – 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2021

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Teoria geral do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CURY, Antônio. **Organização e Métodos**: uma visão holística. 7.ed. Rev. E ampl. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, F. **Tratado de Direito Administrativo**: administração pública e servidores públicos. 2. Ed. Ver., atual., e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DIAS, Marco Antonio. **James Buchanan e a “política” na escolha pública**. 2009. 201 - 217. Disponível em: <file:///C:/Users/sandro.oliveira/Downloads/14047-Texto%20do%20Artigo-33856-1-10-20130319.pdf> Acesso em 24/08/2023.

FACHIN, M. **Fundamentos de metodologia**. 5.ed. Rev. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. Mai/Jun.2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MfQ6N6BdxJJcT8Dj5zXYW4x/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 28 ago de 2023.

FERNANDES, Henrique Rocha, B.; FLEURY, Tereza Leme, M.; MILLS, J.. Construindo o diálogo entre competência, recursos e desempenho organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 4, p. 1–18, out. 2006.

GALIAZZI, Maria do C. **Análise Textual Discursiva**. 3. ed. rev. e ampl. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2016. 264 p. Ijuí. Ed. Unijuí, 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento público** / James Giacomoni. – 19. ed. – Barueri [SP] : Atlas, 2023.

Gil, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. - 4.ed. - São Paulo : Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Barueri[SP]: Atlas, 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2019.

GRAU, E. A distinção entre as noções de administração centralizada e descentralizada e de administração direta e indireta. **Revista de Administração**, v. 15, n. 2, 1980.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Direito agrário** / Michel François Drizul Havrenne; coordenação Renee do Ó Souza. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2022.

HOLANDA, Gerda de Souza. FARIAS, Isabel Maria Sabino de. Estratégia Da Triangulação: Uma Incursão Conceitual. **Revista Atos de Pesquisa em Educação** / Blumenau, v.15, n.4, p.1150-1166, out./dez., 2020 DOI: <https://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2020v15n4p1150-1166>

INCRA. **Incra**. Brasília, 28 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/o-incra>. Acesso em: 17 out. 2022.

INCRA. **Portaria nº 2.541, de 28 de dezembro de 2022**. Brasília, 28 dez 2022. [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/regimento\\_interno\\_2022.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/regimento_interno_2022.pdf)

LANIUS, D.; GICO JUNIOR, I.; STRAIOTTO, R. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, 2018.

LEITE, C. H. F. TEORIA, METODOLOGIA E POSSIBILIDADES: OS JORNAIS COMO FONTE E OBJETO DE PESQUISA HISTÓRICA. **Revista Escritas**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 03–17, 2015. DOI: 10.20873/vol7n1pp03-17. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/escritas/article/view/1629>. Acesso em: 3 set. 2023.

LIMA, Edilson Casado de ; OLIVEIRA , Flávia Emanuella dos Anjos ; COSTA NETO, Jaime de Carvalho. **O Princípio Da Impessoalidade Da Administração Pública: Uma Análise De Sua Aplicabilidade Ao Longo Do Tempo**. 2010. Disponível em: <https://assets.unitpac.com.br/arquivos/Revista/31/2.pdf>. Acesso em 21 de ago de 2023

LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

LOUREIRO, M.; TEIXEIRA, M.; MORAES, T. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. FGV [São Paulo], 2009.

MACIEL, Ítalo M.; TEIXEIRA, E. P.; MADURO, M. R.; DE LIMA, O. P.; ROBERTO, J. C. A.; CHAVES, H. T.; NUNES, K. C. C.; DE OLIVEIRA JÚNIOR, N. J. Estrutura Organizacional E Modelo De Gestão: Análise Em Uma Fundação De Serviço Social Previdenciário No Amazonas. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 3, n. 6, p. 6853–6879,

2023. DOI: 10.56083/RCV3N6-115. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/1028>. Acesso em: 5 sep. 2023.

MANCINI, M.; PRADO E. **Estrutura Organizacional e o Estilo de Liderança no Gerenciamento de Projetos de SI**. XX Seminário de Administração (SEMEAD), São Paulo, 2017.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Técnicas de Pesquisa**. Atualizaçãoda edição: João Bosco Medeiros. 9. Ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

MARTINS, José VO. Pluralidade de aspectos do orçamento. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 3 e 4, p. 162-167, 1948

MATTOSINHOS, E. O impacto das relações interpessoais na qualidade do serviço público brasileiro: análise da estrutura informal entre os servidores. **Estação Científica-Juiz de Fora**, n. 12, 2014.

MAUÉS, Antonio. Constituição E Desigualdade: DIREITO DE PROPRIEDADE E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 2022, n. 115 [Acessado 21 Setembro 2022] , pp. 191-224. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-191224/115>. Epub 06 Jun 2022. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/0102-191224/115>.

MAXIMIANO, Antonio Cesar A. Teoria Geral da Administração - Da Revolução Urbana à Revolução Digital. Rio de Janeiro. Atlas, 2023. ISBN 9788597012460. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012460/>. Acesso em: 27 ago. 2023.

MEIRELLES, H. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. v. 30 ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71 de 29.11.2012, São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar. 1. ed. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional** / Gilmar Mendes, Paula Paiva. – 1.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017

MERRIAM, S. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. Includes bibliographical references and index. ISBN 978-0-470-28354-7 (pbk.). 2009.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Trad. Ciro Bernardes. São Paulo: Atlas. 1995.

MINTZBERG, Henry. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Henry Mintzberg, ... [et al.]. tradução Luciana de Oliveira da Rocha. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : Artmed, 2007.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

MEDEIROS, M. I. G., Terra, L. G., SANTOS, E. G., PINTO, R. S., & SANTOS, G. S. (2011). **Estrutura organizacional e modelo de gestão**: Uma análise no Instituto Federal Sul-Rio-Grandense-IFSUL. *Anais do XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*. Florianópolis: UFSC. Recuperado de <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/26140/5.34.pdf?sequence=1>

MOREIRA, Tainah Pinheiro. MARQUES, Davi Sampaio. SANTOS, Sandra Maria dos. CABRAL, Augusto César de Aquino. PESSOA, Maria Naiula Monteiro. A estrutura organizacional da Universidade Federal do Ceará (UFC): um estudo de caso à luz da teoria das cinco configurações de Mintzberg. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 73-96, janeiro-abril 2019. Acesso em 13 out 23.

MOURA, Gilnei Luiz de. GALHANO, Patrícia Portella Prado. FISCHMANN, Adalberto Américo. **Estratégia, Estrutura Organizacional e Gestão do Conhecimento**. Universidade de Sao Paulo - USP Disponível em: [https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/966\\_Artigo\\_Gestao\\_do\\_Conhecimento\\_SEGET%202007.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/966_Artigo_Gestao_do_Conhecimento_SEGET%202007.pdf) Acesso em 27 ago de 2023.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização e métodos**: uma abordagem gerencial. – 21. ed. – [3. Reimpr.]. - São Paulo: Atlas, 2019

OLIVEIRA, M. **Metodologia científica**: manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão: UFG, 2011.

OLIVEIRA, R. **Organização Administrativa**, 4ª ed. Ver. E atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, R.; ALEXANDRINO, T. Do Patrimonialismo Ao Gerencialismo: Um Breve Histórico Da Administração Pública No Brasil. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXIX, Nº. 000174, 17/07/2019. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/do-patrimonialismo-ao-gerencialismo-um-breve-historico-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 18 abr. 2022.

PASSAES, F., *et al.* Estado, Governo e Administração Pública. **Revista eletrônica Don Domenico**, v. 5, n. 4, 2013.

PATAH, L. A., & CARVALHO, M. M. de. (2009). Alinhamento entre estrutura organizacional de projetos e estratégia de manufatura: uma análise comparativa de múltiplos casos. **Gestão & Produção**, 16(2), 301–312. <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2009000200012>

PECI, A.; PIERANTI, O.; RODRIGUES, S.. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, 2008.

PENNA, C.; ROSA, M. Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do Incra. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 7, 2015.

PIRES, Roberto C. Rocha. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires



Organizador. - Rio de Janeiro : Ipea, 2019

PISTÓRIO, B. V.; GARVEY, B. . A REFORMA AGRÁRIA: UM CAMINHO PARA A TERRA DE TRABALHO. **REVISTA DIREITOS, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**, [S. l.], v. 8, n. 14, p. 216–241, 2022. DOI: 10.56267/rdtps.v8i14.13228. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/13228>. Acesso em: 5 set. 2023.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013

RODRIGUES, G.; WOLFF, S.; OLIVEIRA, T. **O Estado como Garantidor dos Direitos Sociais: Um Ensaio Sobre a Formulação de Políticas Públicas Efetivas no Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <https://multivix.edu.br/wp-content/uploads/2019/11/o-estado-como-garantidor-dos-direitos-sociais.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2022.

ROVARIS, Nicole Regina de Souza; CAVICHIOLI, Denize; DALL’ASTA, Denis. Teoria das escolhas públicas: uma análise bibliométrica do período de 1996 a 2015. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**. v. 11, n. 1, p. 22-39, 2020.

SALLABERRY, Jonatas Dutra et al. A pesquisa em teoria da escolha pública: o perfil, as fontes e a produção. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 24, n. 1, p. 56-73, 2020.

SAMPAIO, K.; COSTA, E. **Administração Pública Gerencial e o princípio da eficiência: origem, evolução e conteúdo**. 2018. Disponível em: <https://ww2.faculdadescearenses.edu.br/revista2/edicoes/vol9-2015.1/artigo3.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

SANTOS, K. da S., RIBEIRO, M. C., QUEIROGA, D. E. U. de ., Silva, I. A. P. da ., & Ferreira, S. M. S.. (2020). O uso de triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(2), 655–664. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.12302018>

SANTOS, N. **Intersectorialidade e Estruturas Organizacionais na Administração Pública Brasileira: Breve Discussão**. 2017. Disponível em: [https://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-14\\_03.pdf](https://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-14_03.pdf). Acesso em: 18 maio 2022.

SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete..**Políticas públicas**. coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi – Brasília: ENAP, 2006. 2 v. ISBN 85-256-0052-0

SAUER, S.; LEITE, A. Z.; TUBINO, N. L. G. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, [S. l.], v. 16, n. 29, p. 285–318, 2020. DOI: 10.5418/ra2020.v16i29.12518. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12518>. Acesso em: 5 set. 2023.

SCHULTZ, Glauco **Introdução à gestão de organizações** / Glauco Schultz ; coordenado

pela SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, 2009.

SILVA, C. **Elementos de administração 2** [recurso eletrônico] / Organizador Clayton Robson Moreira da Silva. – Ponta Grossa (PR): AtenaEditora, 2019.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico Conciso**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 2ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SILVA, J. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34.ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, S.; CLEMENTE, E. Efeitos territoriais da implantação dos assentamentos rurais pelo INCRA na dinâmica socioeconômica local do município de Caiapônia-GO. **Formação (Online)**, v. 28, n. 53, 2021.

SOUZA, Márcia. James Buchanan e a construção do consenso social. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*. 1996. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2000>. Acesso em 03 set de 2023.

STRAUSS, Anselm. CORBIN, Juliet. **Pesquisa Qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TEIXEIRA, L. **Administração Pública Brasileira**. Brasília: PNAP; Recife: UPE / NEAD, 2021.

TERENCE, M. Pós-reforma agrária: a quem pertencem os projetos de assentamento do INCRA? **Revista da ANPEGE**, v. 18, n. 35, 2022.

VIANA, Arizio. Estudos orçamentários: I-Conceito e Tipos de Orçamento. **Revista do Serviço Público**, v. 1, n. 3, p. 66-71, 1942.

WALDO, D. **O estudo da Administração Pública**. Trad. Mauro Vilar. 2.ed. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia** / Max Weber; organização e introdução H. H. Gerth e C. Wright Mills ; tradução Waltensir Dutra. - 5.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

WILSON, W. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, 2005.

WITT, A. Importância e aproveitamento da organização informal. **Revista de Saúde Pública [online]**, v. 3, n. 2, 1969.

WORLD BANK. **Strengthening World Bank group engagement on governance and anticorruption**, 2007.

WRIGHT, Peter L.; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica: conceitos**. 1.ed. 8. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007

ZAPPELLINI, M. B.; FEUERSCHÜTTE, S. G. O USO DA TRIANGULAÇÃO NA PESQUISA CIENTÍFICA BRASILEIRA EM ADMINISTRAÇÃO. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241-273, 30 jun. 2015.

**ANEXOS**

ANEXO A – RESOLUÇÃO E PORTARIA DE CRIAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA  
REGIONAL DO MÉDIO SÃO FRANCISCO

<b>PUBLICAÇÕES</b>	
D. O. U. de	26 / 01 / 00 Fls. 20
Seção:	1 Dia da Semana: 4a
B.S. n.º	de ___ / ___ / 19 ___ Fls. ___
Visto:	Bele

PORTARIA/INCRA/P/Nº 001/A

BRASÍLIA, DE 04 DE JANEIRO DE 2000.

**O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 20 da estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 966, de 27 de outubro de 1993, combinado com o artigo 24 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria/MAARA/Nº 812, de 16 de dezembro de 1993;

CONSIDERANDO a incontestável exigência de uma presença mais atuante, decorrente dos constantes conflitos agrários existentes no Estado de Pernambuco, mormente aqueles em determinados municípios localizados na região do Projeto Moxotó-Pajeú,

CONSIDERANDO a posição estratégica da Unidade Avançada Médio São Francisco sediada no Município de Petrolina, bem como a infra-estrutura técnica e administrativa ali existente, resolve:

I- Alterar “Ad Referendum” do Conselho Diretor, até ulterior deliberação, em caráter emergencial e transitório, por um prazo de um ano, para Superintendência Regional a estrutura atual da Unidade Avançada Médio São Francisco, no Estado de Pernambuco, que passa a denominar-se Superintendência Regional do Médio São Francisco - SR-29/E, com jurisdição nos municípios a serem posteriormente definidos pelo Conselho Diretor.

II- Compete à Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/E, coordenar e executar as atividades homólogas às dos órgãos seccionais e específicos, na área de sua atuação.

III- Atribuir ao seu dirigente todas as competências de Superintendente Regional, incumbindo-lhe as práticas dos atos de que trata o artigo 34 do Regimento Interno do INCRA, bem assim as delegações de competências previstas para os demais titulares de Superintendências Regionais.

IV- Recomendar aos Órgãos Centrais da Autarquia a adoção imediata das providências julgadas necessárias para a implementação das medidas decorrentes da deliberação ora adotada.

  
**RAUL BELENS JUNGSMANN PINTO**  
 Presidente



SERVICO PÚBLICO FEDERAL

## INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

## PUBLICAÇÕES

D. O. U. de 26/01/00 Fls. 20

Seção: 1 Dia da Semana: 4a

B.S. n.º 05 de 31/01/2000 Fls. \_\_\_\_\_

Visto: BERE

RESOLUÇÃO Nº 01

BRASÍLIA, DE 13 DE JANEIRO DE 2000.

O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, autarquia federal criada pelo Decreto-lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970, alterado pela Lei nº 7.231, de 21 de outubro de 1984, pelo seu Presidente Substituto, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 6º, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 966, de 27 de outubro de 1993 combinado com os artigos 4º, 8º, inciso V, 38 e 40 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria Ministerial nº 812, de 16 de dezembro de 1993,

CONSIDERANDO a existência do Projeto Moxotó / Pajeú, que visa fomentar o desenvolvimento integrado da região do Médio São Francisco;

CONSIDERANDO a necessidade de articulação do INCRA junto aos Órgãos que atuam no desenvolvimento do referido Projeto;

CONSIDERANDO que a área do projeto abrange os Estados de Pernambuco e da Bahia;

CONSIDERANDO a posição estratégica da Unidade Avançada do Médio São Francisco em Petrolina, vinculada a Superintendência Regional de Pernambuco, bem como a infra-estrutura técnica e administrativa existente e tendo em vista a decisão adotada na sua 484ª, realizada em 13 de janeiro de 2000, resolve:

I- Referendar o constante na Portaria INCRA/P/Nº 01/A, de 04 de janeiro de 2000, que altera, até ulterior deliberação, para Superintendência Regional a estrutura atual da Unidade Avançada do Médio São Francisco, vinculada a Superintendência Regional de Pernambuco que passa denominar-se Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/E, com sede no Município de Petrolina-PE.

II- Estabelecer que a Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/E, tenha como jurisdição as áreas dos Municípios de Afrânio, Belém de São Francisco, Betânia, Cabrobó, Carnaubeira da Penha, Dormentes, Floresta, Ibimirim, Inajá, Itacuruba, Jatobá, Lagoa Grande, Mirandiba, Orocó, Parnamirim, Petrolândia, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, Salgueiro, Serra Talhada, Tacaratu e Terra Nova do Estado de Pernambuco e dos Municípios de Abaré, Chorrochó, Curaçá, Glória, Macururé e Rodelas do Estado da Bahia.

FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ

**INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA****Assunto: CRIAÇÃO DA SUPERINTÊNCIA ESPECIAL DO MÉDIO SÃO FRANCISCO****RELATÓRIO/PG/Nº 01/2000**

Senhores Conselheiros,

O Estado de Pernambuco é atualmente um dos que mais preocupação desperta no que diz respeito ao conflito pela posse da terra.

A situação da seca por um lado, restringindo as condições de sobrevivência para aqueles que vivem da agricultura no sertão do estado e de outro lado a desagregação da agro indústria da cana-de-açúcar geram um elevado grau de disponibilidade de mão-de-obra rural. Hoje é Pernambuco um dos estados com maior número de famílias de trabalhadores rurais sem - terra acampados, aguardando pela disponibilização de lotes para o seu assentamento.

Ganharam destaque na imprensa nacional as ocorrências de invasão de terras e de saques à caminhões evidenciando a difícil situação de miséria dos trabalhadores rurais.

Hoje o Estado conta com 134 projetos de assentamento distribuídos em seus 184 municípios.

A região do Médio São Francisco pode ser descrita a partir da mesma realidade relatada para o Estado. Desde a desativação do plantio do algodão na região e com o "escândalo da mandioca" que ao colocar sobre suspeita todos os projetos desenvolvidos na região, bloqueou o acesso às fontes de financiamento. Assim houve um excedente de mão-de-obra rural, e criaram-se condições para que surgisse na região o plantio da maconha, instituindo o chamado "Polígono da Maconha".

O cenário que se desenvolveu foi de tal gravidade que o Governo Federal se viu impelido a proceder uma intervenção estrutural na região.

A chamada "Operação Mandacaru" foi o ponto de partida, exercendo um papel de erradicação dos plantios de maconha e de repressão ao seu tráfico. Mas a clareza de que tais ações não são suficientes, e que ações de natureza estrutural que promovam o desenvolvimento da região se fazem necessárias, levaram a criação do Projeto Moxotó - Pajeú.

O diagnóstico da situação fundiária na região demonstra a cabal necessidade de intervenção do poder público. De um lado apenas 172 imóveis detêm 300 mil hectares, 25% da área da região. De outro lado 9.331 proprietários, dispõem de 180 mil hectares, terra insuficiente para o seu desenvolvimento sustentável. Assim tanto a reforma agrária quanto o reordenamento fundiário são ações essenciais para o desenvolvimento da região.

A faceta fundiária do problema que atinge a região é evidente. O plantio da maconha na região é facilitado pela falta de transparência na estrutura fundiária. A problemática da



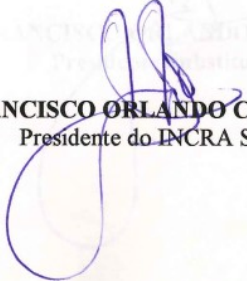
segurança impede que pequenas áreas expropriadas sejam destinadas para assentamento de trabalhadores rurais, pois o isolamento na região significa insegurança. Por outro lado é fundamental que as áreas expropriadas por serem utilizadas para o plantio da maconha se transformem em assentamentos exitosos.

Face a importância da questão fundiária para o desenvolvimento da região, o INCRA não pode ficar alheio a um projeto de desenvolvimento na região. Assim, para propiciar esse engajamento é imperioso fortalecer o órgão responsável pela ação operacional na região: a Unidade Avançada do Médio São Francisco, transformando-a em Superintendência Regional e dada a sua temporalidade dotá-la de uma estrutura especial com base em dispositivos do Regimento Interno do INCRA. Haverá com isso um ganho de autonomia e ampliação da capacidade operacional, permitindo-lhe perfeito engajamento no projeto de desenvolvimento para a região denominado Moxotó – Pajeú.

Desse modo, proponho aos senhores conselheiros a adoção das seguintes medidas:

1. referendar o constante na Portaria/INCRA/P/Nº 01/A, de 04 de janeiro de 2000, por meio da qual foi criada a Superintendência Regional do Médio São Francisco – Sr-29/E;
2. especificar os municípios que integrarão a área de atuação da referida Superintendência a seguir enumerados: Afrânio, Belém de São Francisco, Betânia, Cabrobó, Carnaubeira da Penha, Dormentes, Floresta, Ibimirim, Inajá, Itacuruba, Jatobá, Lagoa Grande, Mirandiba, Orocó, Parnamirim, Petrolândia, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, Salgueiro, Serra Talhada, Tacaratu e Terra Nova no Estado de Pernambuco, Abaré, Chorrochó, Curaçá, Glória, Macururé e Rodelas no Estado da Bahia.
3. Estabelecer, com base nos artigos 4º, 8º, inciso V, 38 e 40 do Regimento Interno aprovado pela Portaria Ministerial nº 812/ 93 a estrutura da SR-29/E:
  - Superintendente Regional – DAS-3
  - Superintendente Adjunto - DAS-2
  - Assistente Administrativo - FG-1
  - Assessor (Planejamento) – DAS 101.1
  - Chefe da Procuradoria Regional – DAS-2
  - Assessoria de Comunicação Social – DAS-1
  - Grupamento de Administração – DAS 101.1
    - Grupo Administrativo e Financeiro – FG-1
    - Grupo de Recursos Humanos – FG-1
  - Grupamento Técnico – DAS 101.1
    - Grupo de Cadastro Rural – FG-1
    - Grupo de Recursos Fundiários – FG-1
    - Grupo de Assentamento – FG-1

Brasília, 11 de janeiro de 2000.

  
**FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ**  
 Presidente do INCRA Substituto

ANEXO B – PORTARIA DE EXTINÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO  
MÉDIO SÃO FRANCISCO E CRIAÇÃO DA UNIDADE AVANÇADA ESPECIAL DO  
SERTÃO

# DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 20/04/2020 | Edição: 75 | Seção: 1 | Página: 7

Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Gabinete

## PORTARIA Nº 582, DE 26 DE MARÇO DE 2020

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 19, da Estrutura Regimental deste Instituto, aprovada pelo Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, publicado no Diário Oficial do dia 21 de fevereiro de 2020, combinado com o art. 110, inciso IX, do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria/INCRA/P/Nº 531, de 23 de março de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 24 de março de 2020,

Considerando a publicação do Decreto 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, que aprovou a Estrutura Regimental do Instituto de Colonização e Reforma Agrária, reduzindo de 30 para 29 o número de Superintendências Regionais do Incra;

Considerando o disposto na Portaria/INCRA/P/Nº001/A, de 4 de janeiro de 2000, que alterou a estrutura da Unidade Avançada do Médio São Francisco, localizada no município de Petrolina/PE, para Superintendência Regional do Médio São Francisco - SR(29)/MSF, em caráter emergencial e transitório, pelo prazo de um ano;

Considerando que a elevação da então Unidade Avançada à categoria de Superintendência Regional teve como cenário de fundo a problemática situação fundiária à época, cuja região estigmatizou-se como o "Polígono da Maconha";

Considerando que, em que pese ter sido criada em caráter transitório, a Superintendência subsistiu por 20 anos, contribuindo para o fortalecimento e consolidação fundiária da região;

Considerando a necessidade de haver pelo menos uma Superintendência em cada Unidade da Federação;

Considerando que apenas dois estados possuem mais de uma Superintendência Regional e, destes, Pernambuco é o que oferece melhores condições logísticas para o atendimento a partir da SR localizada na capital;

Considerando que, em face da dimensão territorial do Estado de Pernambuco, as demandas das regiões do estado podem ser atendidas por uma Superintendência Regional e uma Unidade Avançada Especial;

Considerando o que consta do Processo Administrativo nº 54000.033692/2020-53, resolve:

Art. 1º Extinguir, "ad referendum" do Conselho Diretor, a Superintendência Regional do Médio São Francisco - SR(29)/MSF, localizada na cidade de Petrolina-PE;

Art. 2º Instituir, "ad referendum" do Conselho Diretor, a Unidade Avançada Especial do Sertão, vinculada diretamente à Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco - SR(03)/PE;

Art. 3º Estabelecer que, por sua localização estratégica no município de Petrolina/PE, bem como pelas estruturas física, técnica e administrativa que serão aproveitadas da antiga SR-29/MSF, a Unidade Avançada Especial do Sertão assistirá diretamente os municípios das seguintes Regiões de Desenvolvimento: Sertão do São Francisco - municípios de Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista; Sertão Central - municípios de Cedro, Mirandiba, Parnamirim, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova e Verdejante; Sertão do Araripe - municípios de Araripina, Bodocó, Exu, Granito, Ipubi, Moreilândia, Ouricuri, Santa Cruz, Santa Filomena e Trindade; e Sertão de Itaparica - municípios de Belém de São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Jatobá, Petrolândia e Tacaratu, todos no Estado de Pernambuco.

Art. 4º Estabelecer que os municípios do Estado da Bahia anteriormente atendidos pela SR-29/MSF passem a ser assistidos pela Superintendência Regional do Incra no Estado da Bahia - SR(05)/BA;

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**GERALDO JOSÉ DA CAMARA FERREIRA DE MELO  
FILHO**

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.

**APÊNDICE – ORGANOGRAMA DA UNIDADE AVANÇADA ESPECIAL**