

PROJETO

“Apoio à Política de Regularização Fundiária na Amazônia, nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá”

TERMOS DE REFERÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE CONSULTOR DE CURTO PRAZO (NKE) PARA DIAGNÓSTICO PARA A DIGITALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



Fotografias Programa Terra Legal

Brasília, março de 2018

TERMOS DE REFERÊNCIA

Este documento apresenta os Termos de Referência para uma consultoria de curto prazo no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica: “Apoio à política de regularização fundiária na Amazônia, nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá” com apoio da União Europeia à Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) implantado no final de 2017 e com duração de 48 meses.

Título da posição: Consultoria de Curto Prazo (Non-Key-Expert) para elaboração de diagnóstico e Termos de Referência para a digitalização de processos de regularização fundiária

DADOS DO PROJETO

Título: Apoio à política de regularização fundiária na Amazônia, nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá

Número de Referência EuropeAid/138877/DH/SER/BR

Doador: União Europeia

Contratante: Consórcio GFA/IEB/GCI

Duração da Consultoria: Estimativa de 170- 180 dias

SIGLAS E ABREVIÇÕES

CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
GCI	Dr. Schindler Gao Consult International GmbH & Co.
GFA	GFA Consulting Group
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SERFAL	Secretaria Extraordinária para a Regularização Fundiária da Amazônia Legal
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
TDR	Termo de Referência

1 CONTEXTO

A Amazônia Legal ⁽¹⁾ envolve uma área de mais de 500 milhões de hectares e representa cerca de 60% do território nacional. Desse total, cerca de 120 milhões são de terras públicas federais, dos quais, aproximadamente 64 milhões já têm destinação definida e 56 milhões a definir. Neste último caso, estima-se que haja algo em torno de 160 mil estabelecimentos rurais e 700 núcleos urbanos necessitando de regularização fundiária.

Conforme estimativa populacional realizada em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a região agrega 25 milhões de habitantes ou 12% da população do Brasil. Grande parte desta população é resultado de intenso processo migratório, especialmente, nas décadas de 1960 e 1970, em grande medida estimulado pelo próprio governo. Esse movimento transformou a região num complexo problema de posse e domínio de terras, que teve como consequências o agravamento de conflitos agrários, insegurança jurídica, nas relações de posse e propriedade das terras, e exploração desordenada de recursos naturais.

A indefinição fundiária, decorrente do processo de ocupação e expansão da fronteira na Amazônia durante as últimas décadas, é um problema estrutural que dificulta o desenvolvimento sustentável e apresenta interfaces com várias situações de conflito na região. Apesar dos avanços tecnológicos que podem ser utilizados no mapeamento, no monitoramento, no cruzamento e na análise de dados, essa indefinição, frequentemente, é mencionada como uma limitação para a implantação de políticas de produção sustentável na região. Para compreender essas limitações, é necessário avaliar o complexo sistema legal e institucional adotado na gestão fundiária.

A insegurança jurídica, quanto à posse e uso da terra, é um problema central que deve ser resolvido para aprimorar a proteção e o uso sustentável das florestas. A maior parte das terras da União não conta com uma clara definição das respectivas destinações, à exceção das unidades de conservação demarcadas, que as tornam atraentes para a grilagem e especulação imobiliária.

Desde a Constituição de 1891, as terras devolutas foram transferidas ao domínio dos estados, cumprindo a estes o papel de legislar sobre o uso de tais bens públicos. No entanto, com a edição do Decreto Lei 1.164, de 1 de abril de 1971, as áreas situadas na faixa de cem quilômetros de largura às margens de rodovias federais construídas ou projetadas, passaram a ser consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional. Portanto, passaram para o domínio da União, mais particularmente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

A falta de regularização dessas terras causa insegurança jurídica em relação à posse, contribui para o aumento do desmatamento irregular, bem como para o aumento da violência relacionada à posse e uso da terra. Além disso, dificulta o processo de desenvolvimento da região, uma vez que os ocupantes de áreas sem regularização têm dificuldades para acessar as políticas de financiamento agropecuário, por exemplo.

No intuito de agilizar o processo de regularização fundiária das terras públicas da União na Amazônia Legal, em 2009 foi aprovada a Lei 11.952, que transferiu do INCRA para o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA essa atribuição – hoje Secretaria Extraordinária de

¹ A Amazônia Legal é formada pelos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e partes dos Estados de Mato Grosso e do Maranhão.

Regularização Fundiária (SEAD). Para executar as atividades, o ex-MDA criou a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SERFAL, a qual tem como atribuição coordenar o Programa de Regularização Fundiária, denominado Terra Legal.

Uma vez criado o Programa, a primeira atividade foi atuar, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), na Operação Arco Verde, que visava disponibilizar um conjunto de políticas públicas relacionadas a questões fundiárias, de direitos sociais e de apoio à produção, para os 43 municípios de maior desmatamento na Amazônia Legal. Naquele período, a principal ação do Programa foi realizar o cadastro dos ocupantes interessados na regularização de suas terras. Para a execução do trabalho, a SERFAL conta com uma sede em Brasília e 12 escritórios distribuídos nos estados da Amazônia, sendo quatro no estado do Pará, que abrange mais de 30% das terras públicas federais da região.

Uma das principais atividades a ser desenvolvida na regularização fundiária é o georreferenciamento das áreas, que permite a identificação exata da localização e a extensão das glebas e dos seus ocupantes. Desse serviço decorrem duas variantes: uma diz respeito à destinação de áreas de interesse público (municípios, unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos e diversas outras categorias de usos públicos), cumprindo o objetivo de regularizar a ocupação pública de terras. A outra, como principal desígnio da política pública, diz respeito à regularização de um grande número de ocupações rurais particulares. Nesse último caso, é necessário executar uma série de atividades que envolvem: cadastramento dos ocupantes, georreferenciamento das parcelas, análise processual, vistorias e verificação de conformidades, concluindo na titulação ou indeferimento.

A indefinição da posse fundiária nestas áreas causa diversos impactos negativos na região amazônica. Dentre estes, vale citar a insegurança jurídica em relação a terra, o conflito agrário, a dificuldade de acesso aos créditos agrícolas, a grilagem, entre outros. Portanto, a realização da regularização fundiária constitui um passo fundamental para a melhoria das condições sociais, econômicas e ambientais da região.

Para o gerenciamento dos dados, em março de 2014, o Programa Terra Legal passou a utilizar o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). Esse sistema vem contribuindo para melhorar os controles sobre a gestão das terras. No entanto, apesar dos avanços, ainda é patente a necessidade de digitalizar o acervo dos documentos antigos.

Nesse sentido, o projeto de cooperação com a União Europeia visa disponibilizar recursos técnicos com vistas a qualificar a gestão e a governança fundiária², bem como a disponibilização de ferramentas tecnológicas com a finalidade de integrar e automatizar o processo de cadastramento, vetorização de acervo, georreferenciamento e titulação. Além disso, o projeto promoverá o intercâmbio nacional e internacional, a fim de permitir que as experiências possam ser apropriadas por outros atores envolvidos na regularização fundiária.

Com o objetivo de apoiar o desafio assumido pelo Programa Terra Legal e consequentemente dar maior celeridade ao processo de regularização fundiária na Amazônia Legal, faz-se necessário melhorar a forma como os registros e documentos decorrentes do processo de

² Governança fundiária consiste em um arcabouço conceitual que contém um modo de gestão organizado estruturalmente, com claras definições de seus componentes e atores, mecanismos de interação e integração, financiamento e sustentação político-administrativa e tecnológica.

regularização fundiária realizado pela SERFAL são indexados, armazenados, arquivados e mantidos. Com este objetivo, o Projeto de cooperação do Programa Terra Legal com União Europeia prevê o apoio à digitalização do acervo fundiário e a vetorização de informações geográficas, de forma a subsidiar a tomada de decisão estratégica da SERFAL em relação aos investimentos necessários neste tema nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá. Estima-se que haja de 80 a 100 mil processos,

Uma consultoria contratada, recentemente, pela cooperação alemã (GIZ), para levantar a demanda por serviços de digitalização em Rondônia, concluiu que a digitalização é mais complicada do que o esperado por causa da localização de parte dos processos em unidades avançadas do Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária no interior do Estado e pelo estado de conservação dos processos.

Diante disso, e levando em conta que há carência de informações sobre a estrutura e a sistemática de funcionamento dos escritórios regionais do Programa Terra Legal, antes de contratar a digitalização nos Estados envolvidos no apoio da União Europeia ao programa Terra Legal, é aconselhável realizar um diagnóstico para conhecer a real situação de cada um dos escritórios. Com as informações coletadas, será mais fácil definir as reais demandas de digitalização em cada um dos escritórios.

2 A CONSULTORIA

2.1 Objetivos

Realizar um diagnóstico sobre as condições de funcionamento dos escritórios do Terra Legal, especialmente em relação a infraestrutura existente, a quantidade e condições dos processos de regularização fundiária nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá e preparar os Termos de Referência para a contratação de serviços de digitalização.

2.2 Descrição das atividades previstas

- a) Conduzir avaliação preliminar
 - Avaliar no Sistema de Acesso a Informações do Programa Terra Legal (Sisterleg) o número de processos da Portaria 23 a serem digitalizados por Estado;
 - Mapear os escritórios e unidades avançadas do INCRA com processos a serem digitalizados (portaria 80). O conhecimento sobre quais unidades avançadas estão operacionais e tem processos para entrar no processo de digitalização só existe ao nível local. Conseqüentemente, para saber quais unidades avançadas precisam ser visitadas, será necessário fazer um levantamento. A estimativa é que exista um total de 39 escritórios (18 no Pará, 10 em Mato Grosso, 2 no Amapá e 9 no Amazonas);
 - Preparar roteiro/plano de trabalho para a visita aos Estados de Mato Grosso, do Amapá, Amazonas e Pará, incluindo os escritórios do Terra Legal e do INCRA nas capitais e unidades avançadas com processos a serem digitalizadas.

- b) Conduzir avaliação nos Estados
 - Visitar os escritórios do Programa Terra Legal em: Manaus, Cuiabá, Macapá, Belém, Altamira, Marabá e Santarém para levantar informação sobre as condições dos processos;
 - Visitar unidades avançadas do INCRA no interior dos Estados;

Nos escritórios devem ser levantadas informações sobre:

- b.1) O espaço físico e infraestrutura:
 - a) Ambiente físico: espaço físico adequado e mobiliário necessários para a digitalização de processos;
 - b) Recursos para acesso à internet (download e upload dos documentos);
 - c) Infraestrutura de rede e tecnologia para suportar a digitalização e o envio dos documentos;
 - d) Equipamentos já existentes para digitalização;
- b.2) Recursos humanos:
 - e) Disponibilidade de pessoas para realizar, apoiar e/ou validar o trabalho de digitalização;
 - f) Pessoas habilitadas a realizar a inserção dos processos no SEI (Sistema Eletrônico de Informações);
 - g) Necessidades de capacitação de técnicos dos escritórios;
- b.3) Demanda por digitalização:
 - h) Estimativa do número de processos de portaria 23 e portaria 80;
 - i) Estimativa do número de processos de regularização fundiária que estão fora dos escritórios do Terra Legal (Unidades Avançadas do INCRA);
 - j) Número de folhas a serem digitalizadas, que deve ser estimado a partir da contagem de folhas de uma amostra, estatisticamente significativa, de processos;
 - k) Se possível, identificar a forma que os processos estão organizados (por município, por gleba, etc.);
 - l) Qualidade, localização e situação dos livros fundiários;
 - m) No caso do escritório do Terra Legal de Altamira – PA, dimensionar o quantitativo de processos já digitalizados e indicar se há viabilidade de aproveitamento do trabalho realizado.
 - n) Levantar o quantitativo e as possibilidades de utilização de informações de outras iniciativas de digitalização e/ou espacialização de processos de regularização fundiária.
- b.4) Demanda de vetorização:
 - o) Identificar a existência de trabalhos de vetorização de processos em áreas de abrangência do Terra Legal e, caso existam, quantificar o número de processos e identificar a possibilidade de acessos a essas informações;
 - p) Levantar o número de processos que necessitam ser vetorizados em cada escritório visitado.
- c) Preparação do processo de digitalização
 - o Apresentar alternativas para digitalizar os processos que estão fora dos escritórios do Terra Legal;
 - o Aprimorar e ajustar o manual de procedimentos para digitalização de processos, em complemento ao manual do Sistema Eletrônico de Informações – SEI;

- Levantar regras para saneamento de processos e procedimento para manuseio de processos antigos muito danificados.
- Elaboração de 4 minutas de TDR (um para cada Estado) para contratação dos serviços de digitalização de processos de regularização fundiária nos escritórios da área de abrangência do projeto, especificando o tipo de equipamento mais adequado e o número de pessoas necessárias;
- Fazer um levantamento rápido de serviços de digitalização disponíveis nos locais de digitalização de processos

2.3 Produtos

Os produtos esperados desta consultoria são:

- 1) Plano de trabalho/roteiro para a visita dos Estados e elaboração de questionário para o diagnóstico;
- 2) Quatro Relatórios - um por Estado - contendo a sistematização das informações referentes ao diagnóstico realizado em cada um dos escritórios do Programa Terra Legal e das Unidades Avançadas do Incra na área de abrangência do projeto. Cada relatório deve identificar potenciais gargalos metodológicos ou logísticos para a digitalização dos processos dentro e fora dos escritórios do Terra Legal e recomendações sobre como solucioná-los;
- 3) Quatro minutas de TDR (um por Estado) para contratação dos serviços de digitalização de processos de regularização fundiária nos escritórios da área de abrangência do projeto no formato acordado com a Delegação da União Europeia e levando em conta a modalidade de contratação a ser aplicada.

Está em processo de preparação um TDR da Cooperação Técnica do Governo alemã para projeto piloto de contratação da digitalização dos processos de regularização fundiária no Estado de Rondônia, que servirá como base para as quatro minutas de TDR que fazem parte do presente TDR. As minutas devem conter especificações quanto aos procedimentos a serem adotados pelo consultor a ser contratado no que se refere também ao saneamento prévio dos processos e manuseio.

Para agilizar a contratação dos serviços de digitalização, a consultoria deve submeter uma minuta de TDR logo depois da visita a cada Estado;

- 4) Aprimoramento do Manual de procedimentos para digitalização de processos, que será elaborado no projeto piloto da Cooperação Alemã em Rondônia, em complemento ao manual do Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

Para o projeto piloto de digitalização dos processos de regularização fundiária no Estado de Rondônia será preparado um manual de procedimentos. A presente consultoria deve recomendar ajustes neste manual com base na realidade local em cada Estado, com respeito aos diferentes passos no processo:

- a) Priorização /Formação de lotes para digitalização;
- b) Local de execução e eventual transporte para o local de execução;



- c) Preparação do local;
 - d) Procedimentos;
 - e) Desmontagem dos processos;
 - f) Preparação-Digitalização-Indexação
 - g) Montagem dos processos
 - h) Transporte-armazenamento dos arquivos
- 5) Manual de procedimentos para arquivar processos já digitalizados.
O Manual de procedimentos para arquivar processos já digitalizados deverá se basear na experiência com a digitalização dos processos no Estado de Rondônia ou uma eventual decisão ao nível da SERFAL.

Pressupondo que não haverá uma decisão ao nível do órgão, o manual de procedimentos para arquivar processos já digitalizados deverá definir o local e as condições em que os arquivos devem ser arquivados e por quanto tempo.

2.4 Insumos estimados

Insumos estimados para esta consultoria são:

Tempo de peritos especializados	No. De dias
✓ Reunião com os expertos para início dos trabalhos	1
✓ Avaliação dos processos Portaria 23 por Estado	1
✓ Mapeamento das "Unidades Avançadas do INCRA com processos para digitalização	1
✓ Articulação das visitas aos escritórios do Terra legal e do INCRA	2
✓ Elaboração de um questionário para o levantamento de informações referentes aos processos de regularização fundiária que estão fora dos escritórios do TL	4
✓ Preparar roteiro/plano de trabalho das visitas	1
✓ Visitas aos escritórios do TL e do INCRA (cerca de 38 escritórios) – estimado 3 dias por escritório (incluindo deslocamento)	120
✓ Elaboração de relatório do diagnóstico por estado, incluindo minuta de TDR – 7,5 dias por estado	30
✓ Aprimoramento do manual de digitalização complementar ao manual do Sei	5
✓ Aprimoramento do manual de procedimentos para arquivar processos já digitalizados	5
✓ Reunião / seminário para apresentação dos resultados finais	2
Total (dias)	170-180

3 QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS

3.1 Qualificações mínimas (eliminatórias)

- ✓ Formação em nível superior;
- ✓ Experiência de trabalho de 5 anos;
- ✓ Experiência e conhecimento sobre sistemas e tecnologias aplicadas à regularização fundiária e/ou a gestão de terras;
- ✓ Conhecimento sobre os procedimentos aplicados à regularização fundiária na Amazônia Legal;
- ✓ Conhecimento sobre gestão eletrônica de documentos, e de preferência sobre o Sistema Eletrônico de Informações – SEI;

- ✓ Experiência em dimensionar o quantitativo e tipo de equipamentos necessários para digitalizar processos, bem como o nº de pessoas e qualificação necessária para realizar tal atividade;

Obs: A qualificação deve ser apresentada no currículo vitae.

3.2 Critérios de seleção:

a) Técnico

- ✓ Quantidade de anos de experiência em regularização fundiária, conhecimento do INCRA e do Terra Legal;
- ✓ Experiência com/conhecimento de processos da regularização fundiária (Portaria 23 e Portaria 80);
- ✓ Experiência na elaboração de termos de referência para contratação de serviços;
- ✓ Experiência em gestão eletrônica de processos de regularização fundiária;
- ✓ Conhecimento dos processos de digitalização;
- ✓ Experiência com a aplicação da metodologia a ser adotada para estimar o quantitativo dos processos a serem digitalizados;
- ✓ Experiência com questões relacionadas com a Amazônia Legal em geral e os Estados do Projeto (Amapá, Amazonas, Mato Grosso e Pará) em específico ;

b) Financeiro

- ✓ Valor da proposta.

4. CONTRATAÇÃO

Interessados na consultoria devem enviar **currículo vitae**, **proposta técnica** especificando a metodologia da realização do trabalho e a **proposta financeira** especificando número de dias necessários e custo por dia (honorário por dia, valor estimado com viagens e diárias).

5. ENDEREÇO PARA ENVIO DA PROPOSTA

Layla@iieb.org.br

magda@iieb.org.br

6. DATA LIMITE PARA ENVIO DE PROPOSTA

23 de março de 2018