

Relatório de Avaliação

# Fundo de Terras e Reforma Agrária – FTRA

# CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO

**Ciclo CMAP**

2022

**Política avaliada**

Fundo de Terras e Reforma Agrária – FTRA

**Coordenador da avaliação**

CGAGR/DE/SFC/CGU

**Executores da avaliação**

Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea/ME

**Supervisor da avaliação**

DMAP/SMA/MPO

**Informações**

Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas

(DMAP)

**Home Page**

[https://bit.ly/\\_Cmap](https://bit.ly/_Cmap)

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo  
deste relatório desde que mencionada a fonte.

## Lista de siglas e abreviaturas

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

ART - Anotação de Responsabilidade Técnica

Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural

Basa – Banco da Amazônia

BB - Banco do Brasil

BGU - Balanço Geral da União

BNB - Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BT - Banco da Terra

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Caixa – Caixa Econômica Federal

CET - Certificar Entidades e Técnicos

CGFT – Coordenação-Geral do Fundo de Terras

CGU – Controladoria-Geral da União

CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAG – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos

CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

Coater - Comitê de Monitoramento e Avaliação do Contrato de Gestão da Anater

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

DAU – Dívida Ativa da União

Decred - Departamento de Gestão do Crédito Fundiário

Enagro - Escola Nacional de Gestão Agropecuária

FTRA – Fundo de Terras e da Reforma Agrária

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Mapa - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

ME – Ministério da Economia

NBC-TSP - Normas Brasileiras de Contabilidade - Normas Técnicas - Setor Público

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAAR - Plano de Anual de Aplicação de Recursos

PDP - Plano de Desenvolvimento de Pessoas

PFO - Plano de Fiscalização da Regularidade Ocupacional e da Exploração Efetiva

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPN - Plano de Providências Nacional

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronater - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

Pronera - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

RAMT - Relatório Anual de Mercado de Terras

RCPG – Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo

SAT – Subprojeto de Aquisição de Terras

Secap – Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria

Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SGA - Sistema de Gestão de Ater da Anater

Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIB - Subprojeto de Investimentos Básicos

Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Conta da União

UGE – Unidade Gestora Estadual

UTE – Unidade Técnica Estadual

Zarc - Zoneamento Agrícola de Risco Climático

## Lista de tabelas

<b>Tabela 1: Quantitativo de operações finalizadas</b> .....	32
<b>Tabela 2: Projetos de financiamento na situação “Contratação Deferida”</b> .....	48
<b>Tabela 3: ACT firmados x IDHM do Município</b> .....	49
<b>Tabela 4: Municípios com contratações x IDHM do Município</b> .....	50
<b>Tabela 5: Curso Enagro (concluintes)</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>Tabela 6: Curso Enagro (Perfil declarado)</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>Tabela 7: Comparação entre Valor de aquisição do imóvel x valor de referência do RAMT</b> ..	63
<b>Tabela 8: Percentual de participação do SAT nos financiamentos</b> .....	64
<b>Tabela 9: Instrumentos de convênio celebrados</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

## Lista de quadros

<b>Quadro 1: Detalhamento de meta de difusão/mobilização (municípios).....</b>	<b>51</b>
<b>Quadro 2: Detalhamento de meta de difusão/mobilização (estados).....</b>	<b>51</b>

## Lista de figuras

<b>Figura 1: PNCF: valor total contratado (2002-2012) (Valores correntes, em R\$ mil) .....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 2: Distribuição dos assentados no Brasil .....</b>	<b>75</b>

## Lista de gráficos (obrigatório)

<b>Gráfico 1: Famílias assentadas e beneficiários do PNCF por ano. ....</b>	<b>76</b>
<b>Gráfico 2: quantidade de contratos e valores dos contratos.....</b>	<b>76</b>
<b>Gráfico 3: valores contratados e valor médio contratado por beneficiário.....</b>	<b>76</b>
<b>Gráfico 4: Acesso dos beneficiários do PNCF ao Pronaf.....</b>	<b>77</b>
<b>Gráfico 5: renda média acrescida após acesso ao PNCF .....</b>	<b>78</b>
<b>Gráfico 6: renda média acrescida após acesso ao PNCF – ajustado. ....</b>	<b>79</b>
<b>Gráfico 7: renda média acrescida após acesso ao PNCF (deflacionado) .....</b>	<b>79</b>

## Sumário

<b>1</b>	<b>Contextualização .....</b>	<b>12</b>
1.1	<b>O percurso normativo e formato atual do FTRA e do PNCF – Terra Brasil.....</b>	<b>13</b>
1.2	<b>Revisão bibliográfica.....</b>	<b>18</b>
1.2.1	Análises da concepção e desenho dos programas de crédito fundiário.....	18
1.2.2	Estudos de caso .....	21
1.2.3	Análise de impacto .....	28
<b>2</b>	<b>Avaliação do desenho. ....</b>	<b>30</b>
2.1	<b>Os objetivos do PNCF encontram-se definidos de maneira formal e clara. ....</b>	<b>30</b>
2.2	<b>A atuação dos atores governamentais na execução do PNCF - Terra Brasil encontra-se adequadamente normatizada, entretanto inexitem rotinas instituídas com a finalidade de assegurar a tempestiva elaboração de normas regulamentares. ....</b>	<b>31</b>
2.3	<b>Procedimentos incipientes relativos à prevenção de inadimplência no âmbito do Programa, sem a incorporação de práticas voltadas para sua mitigação utilizadas em programas semelhantes ao PNCF - Terra Brasil. ....</b>	<b>33</b>
2.4	<b>Carência de um diagnóstico estruturado quanto à suficiência do alcance da rede credenciada a operar no âmbito do PNCF – Terra Brasil, levando-se em consideração variáveis como a ampliação do público-alvo para regiões de maior necessidade de recursos (baixo IDHM) e a expansão de atendimento em regiões com, ainda, baixo quantitativo de contratações (Região Norte, por exemplo). ....</b>	<b>34</b>
2.5	<b>Os indicadores e instrumentos implementados para avaliação do PNCF se limitam à avaliação de eficácia e resultados operacionais, inexistindo mensuração de efetividade. ....</b>	<b>37</b>
2.6	<b>Ausência de coordenação efetiva do órgão gestor relativamente às ações direcionadas à articulação com demais órgãos governamentais para a viabilização de acesso a programas complementares. Não exercício, pelo Colegiado Terra Brasil, de suas competências regulamentares quanto à proposição de ações, normas ou diretrizes de articulação das políticas de desenvolvimento territorial e reforma agrária.....</b>	<b>40</b>
2.7	<b>Impossibilidade de verificação da efetividade dos controles exercidos sobre os recursos descentralizados à Anater, bem como a averiguação da extensão e profundidade do acompanhamento e monitoramento exercido pela SAF/Mapa em relação aos objetivos propostos no âmbito dos projetos executados pela agência relativos ao PNCF - Terra Brasil. ....</b>	<b>41</b>
2.8	<b>Atividades de fiscalização, monitoramento e avaliação das entidades executoras de Ater, a cargo da Anater conforme Contrato de Gestão firmado entre o Mapa e a agência, insuficientemente acompanhadas pelo órgão gestor.....</b>	<b>42</b>
2.9	<b>Inexistência de estudos que demonstrem a adequabilidade dos valores disponibilizados a título de assistência técnica aos beneficiários do PNCF – Terra Brasil... ..</b>	<b>43</b>
<b>3</b>	<b>Avaliação da implementação. ....</b>	<b>43</b>
3.1	<b>Vulnerabilidade dos meios e métodos adotados na avaliação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade a financiamentos amparados em recursos do FTRA. ....</b>	<b>44</b>
3.2	<b>Restrições a uma execução equitativa do Programa em todas as unidades federativas, com redução de sua abrangência nacional. ....</b>	<b>48</b>

3.3	Avaliação inadequada, por parte do Órgão gestor no PNCF, das atividades descentralizadas para a divulgação do Programa entre os potenciais beneficiários. ....	50
3.4	Usuários das novas plataformas de execução do PNCF – Terra Brasil (Obter Crédito e Certificar Entidades e Técnicos) têm uma percepção positiva sobre o acesso aos serviços e sobre a operacionalização do Programa nesses instrumentos.....	53
3.5	Ausência de integração/interoperabilidade de bancos de dados do Governo Federal, bem como de bases de dados de outros entes federativos, levando ao dispêndio de mais recursos humanos e financeiros, em um processo manual e nem sempre eficiente. ....	55
3.6	Insuficiência das ações relacionadas ao acompanhamento e monitoramento das atividades das entidades parceiras, em especial as de fiscalização e controle das atividades delegadas às instituições públicas e privadas de Ater, bem como aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.....	56
3.7	Ausência de elaboração do Plano Anual de Aplicação de Recursos do FTRA (PAAR), como instrumento de planejamento das ações para o exercício. ....	59
3.8	Fundo de Terras e da Reforma Agrária operando, há dez anos, apenas com a retroalimentação dos seus próprios recursos, sem aportes da União. ....	60
3.9	Necessidade de melhorias em procedimentos de avaliação da suficiência do limite de crédito, considerando o comportamento dos valores dos imóveis passíveis de aquisição. 61	
4	Avaliação da governança.....	65
4.1	Unidades Estaduais de execução do PNCF - Terra Brasil estruturadas e em funcionamento nos estados parceiros e Distrito federal, com necessidades pontuais em relação à sua manutenção. Em relação às Unidades Gestoras Estaduais, verifica-se adequação de suas justificativas de criação.....	65
4.2	Necessidade de análise técnica e jurídica criteriosa dos projetos técnicos de financiamento, que ultrapassa a simples verificação de cumprimento de procedimentos na Plataforma Obter Crédito Terra Brasil.....	66
4.3	Ausência de formalização dos procedimentos a serem adotados na atividade de Supervisão (seja quando realizada pelo Departamento de Gestão do Crédito Fundiário, seja quando transferida a responsabilidade para as Unidades Técnicas Estaduais quando firmados Acordos de Cooperação Técnica com os estados) e de Monitoramento (a ser realizado pelas instituições públicas e privadas de Ater). ....	67
4.4	Entidades estaduais reconhecem dispor de estrutura satisfatória para efetuar a adequada supervisão dos projetos aprovados no âmbito de sua competência, todavia verifica-se uma pequena incidência de confirmações dessa atividade quando contatados os beneficiários das operações.....	68
4.5	Comprometimento das demonstrações contábeis do FTRA, posto a ausência do atributo de fidedignidade aos eventos e transações afetas ao fundo. Inexistência de atuação do Colegiado Terra Brasil face as competências normativas estabelecidas. ....	69
4.6	Inexistência de supervisão efetiva do Decred/SAF/Mapa acerca do funcionamento e participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) na execução do PNCF. ....	72
4.7	Existe sistema estruturado de participação do usuário e acompanhamento da prestação dos serviços relacionados à política pública no âmbito do Ministério, todavia não foram informadas medidas de tratamento das interações recebidas em relação ao Crédito Fundiário.....	73

<b>5</b>	<b>Apresentação e análise de indícios de resultados sobre o VBP e a Renda.....</b>	<b>74</b>
5.1	Do acesso à terra em si.....	74
5.2	Apresentação e análise de indícios de resultados sobre o VBP e a renda. ....	78
<b>6</b>	<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>84</b>
<b>7</b>	<b>Apêndice A.....</b>	<b>87</b>

# 1 Contextualização

A avaliação de políticas públicas é um instrumento indispensável à qualificação e ao aperfeiçoamento das ações do Estado. Os processos avaliativos empreendidos no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) têm se mostrado ferramentas úteis e oportunas para rever desenhos, meios de implementação e objetivos de diversos programas federais nos últimos anos.

Algumas políticas voltadas à população rural, notadamente à agricultura familiar, vêm sendo objeto de avaliação recente pelo CMAP. A presente avaliação dos programas de crédito fundiário vinculados ao Fundo de Terras e da Reforma Agrária complementa, em certa medida, esse panorama.

Do Cédula da Terra ao atual Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) – Terra Brasil, os programas de crédito fundiário vinculados ao Fundo de Terras se consolidaram nos últimos vinte anos como políticas de acesso à terra via mercado. Com financiamentos subsidiados pelo Estado, tais políticas são destinadas a agricultores sem ou com pouca terra, que, organizados em associações ou individualmente, negociam a aquisição das áreas pretendidas diretamente junto aos proprietários. Os financiamentos preveem, além de recursos para a compra da área, um montante para investimentos em infraestrutura básica e produtiva.

Desde sua concepção original, os programas de crédito fundiário têm um caráter complementar à reforma agrária convencional – terras desapropriáveis pelos critérios constitucionais não podem ser adquiridas por meio desses programas –, e se têm mostrado como principal mecanismo de acesso à terra em determinadas regiões ou para determinados grupos. Os programas de crédito fundiário, no entanto, vão além do financiamento: seus objetivos envolvem, fundamentalmente, o aumento da produção agrícola e a superação da pobreza, mas se estendem, ainda, para o equacionamento da sucessão rural e para a criação de condições que permitam a permanência dos jovens no campo.

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) foi criado pela Lei Complementar nº 93, de 04.02.1998, com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.

A regulamentação da Lei Complementar nº 93/98 foi efetuada por meio do Decreto nº 4.892, de 25.11.2003, trazendo como instrumento de sua operacionalização o PNCF, ficando designado como seu órgão gestor o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A partir da edição do Decreto nº 10.126/2019, o qual alterou disposições do decreto original, o programa passou a ser denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário - Terra Brasil (PNCF – Terra Brasil), passando a ser gerido pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Além dos recursos provenientes do FTRA, o PNCF – Terra Brasil conta com recursos do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído pelo Decreto nº 6.672/2008, que tem como finalidade conceder aos agricultores apoio à instalação de suas famílias, mediante a implantação de infraestrutura comunitária, promovendo a consolidação social e produtiva dos assentamentos e unidades familiares de produção. Pode contar, ainda, com outras fontes de recursos oriundas de programas de combate à pobreza rural e da agricultura familiar dos governos estaduais e/ou municipais, bem como de contrapartidas dos próprios beneficiários. Todavia, a presente avaliação tem como objeto apenas os recursos provenientes do FTRA.

Como resultado da aplicação desses recursos, tendo como instrumento o PNCF – Terra Brasil, espera-se a geração de oportunidades, autonomia e fortalecimento da agricultura familiar, com

base na melhoria da qualidade de vida, geração de renda, redução da pobreza, segurança alimentar e sucessão no campo para os agricultores familiares.

São beneficiários do programa os trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade rural e, ainda, agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, nos termos dispostos no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964, e tal área seja, comprovadamente, insuficiente para gerar renda capaz de propiciar-lhes o próprio sustento e o de suas famílias.

As despesas decorrentes da execução do PNCF – Terra Brasil por meio do FTRA são custeadas pelas dotações orçamentárias da União, consignadas anualmente no orçamento do órgão 74906 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária/Banco da Terra – Mapa). Outras despesas acessórias, como as decorrentes da gestão e operacionalização do Programa, bem como às relativas à remuneração dos agentes financeiros envolvidos estão consignadas na LOA 2022, respectivamente, nos orçamentos dos órgãos 22000 (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e 71104 (Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia). Cabe ressaltar que com a reformulação da estrutura administrativa dos ministérios, levada a cabo no início de 2023, os códigos e descrição dos órgãos envolvidos na execução do PNCF – Terra Brasil passaram a ser: 74906 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária/Banco da Terra – MDA), 49000 (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar) e 71104 (Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda).

Para a avaliação desta política pública, foram propostas as seguintes questões avaliativas:

1. *Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF?*
2. *Existem fatores que dificultam a implementação do programa, de forma a restringir o alcance de seus objetivos?*
3. *O limite de crédito atualmente vigente do PNCF é suficiente diante do comportamento do mercado de terras no país?*
4. *Foi definida uma estrutura de governança com papéis e responsabilidades para os diferentes atores envolvidos na política, que permita o seu adequado direcionamento, avaliação, monitoramento e controle social?*
5. *O PNCF tem gerado melhoria de renda dos beneficiários por meio do aumento da produção familiar?*

Os resultados das avaliações realizadas, especialmente sobre o desenho, a implementação, a governança e os impactos do PNCF, encontram-se detalhados a partir do capítulo 2 deste relatório.

## **1.1 O percurso normativo e formato atual do FTRA e do PNCF – Terra Brasil.**

O processo de implementação das políticas públicas de acesso à terra via financiamento com subsídio estatal teve, como marcos normativos, três dispositivos fundamentais: a Lei Complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998, o Decreto 4.892, de 25 de novembro de 2003, que a regulamentou e criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário, e, recentemente, a Lei 10.126, de 21 de novembro de 2019, que altera, em parte, este último, para dar lugar ao Programa Terra Brasil.

A Lei Complementar (LC) 93/1998 instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, que, nos anos subsequentes, consolidaria a implementação de programas que ofereciam, a trabalhadores rurais e agricultores familiares, a possibilidade de obter acesso à terra via

crédito, um caminho alternativo à reforma agrária convencional, via desapropriação. Tais programas operavam sob patrocínio e inspirados nas diretrizes do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)/Banco Mundial. O projeto-piloto dessa nova estratégia de política fundiária foi o Projeto São José, no Ceará, de 1996, cujo modelo se oficializou sob a denominação de Reforma Agrária Solidária e, posteriormente, ganhou institucionalidade na forma do programa Cédula da Terra (1997-2002).

Ao estabelecer, em seu art. 1º, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, a LC 93/1998 teve como um de seus objetivos regulamentar a contrapartida financeira do Estado brasileiro ao aporte de recursos direcionados pelo BIRD/Banco Mundial às operações de crédito destinadas à compra de terras por famílias rurais pobres. O Fundo de Terras coloca-se, desde o início, como um instrumento de financiamento de programas de assentamento rural e reordenação fundiária, elegendo, como beneficiários, os trabalhadores rurais não-proprietários (assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários) com, no mínimo, cinco anos de comprovada experiência na atividade agropecuária,<sup>1</sup> e os agricultores familiares proprietários de imóveis rurais cujas dimensões se mostrassem insuficientes para gerar a renda necessária ao sustento familiar. Normativos posteriores – o Decreto n. 4892/2003 – incluíram, como critério de elegibilidade indispensável à participação no programa a apresentação, por parte do beneficiário em potencial, da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

A LC 93/1998 também desenhou preliminarmente o arcabouço orçamentário do Fundo, depois esmiuçado no Decreto 4982/2003. Suas reservas serão constituídas, entre outras fontes, de 60% dos valores originários de contas de depósito, sob qualquer título, repassados ao Tesouro Nacional, de parte dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico via BNDES, de Títulos da Dívida Agrária emitidos na quantidade correspondente aos valores usados nas aquisições de terras implementados pelo Fundo de Terras, de dotações do Orçamento Geral da União e dos orçamentos de estados e municípios, da amortização dos financiamentos, de empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais e dos resultados das aplicações financeiras dos recursos do Fundo. Além disso, LC define (art 3º) que a receita do Fundo será empregada não apenas no financiamento da aquisição de terras, mas, também, na implantação de infraestrutura nos assentamentos, cabendo às entidades públicas estaduais e municipais – de assistência técnica e extensão rural (ATER), em especial – e às cooperativas e associações de assentados a formulação e implantação das melhorias indispensáveis ao funcionamento dos projetos.

A gestão financeira do Fundo de Terras passou à competência do BNDES por meio do Decreto n. 4982/2003, que não apenas deve responder à integração dos recursos em conta específica do Fundo de Terras, mas, ainda, credenciar os agentes financeiros – os demais bancos públicos – para operar com os valores disponíveis, segundo as diretrizes de liberação e destinação do órgão gestor do programa, hoje a Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do MDA. Ao órgão gestor, cabem tarefas de coordenação operacional, fiscalização, avaliação, além de propor a normatização do programa junto ao Conselho Monetário Nacional e sua dotação financeira no Orçamento Geral da União, definindo os montantes a serem empregados no financiamento das terras e nas obras de infraestrutura produtiva dos projetos. A LC de 1998 já propunha que a elaboração e a execução dos projetos se dariam de modo descentralizado, com participação da comunidade de beneficiários no processo de aquisição das áreas e de planejamento das obras de infraestrutura que deverão ser feitas, e o Decreto n. 4982/2003, embora não utilize o termo “descentralização”, indica que o órgão gestor do Fundo deve formalizar convênios com estados e municípios, a fim de assegurar

---

<sup>1</sup> O Decreto 4982/2003 prevê que esse prazo de experiência poderá ser comprovado mediante registros e anotações na Carteira de Trabalho, declaração das cooperativas e associações de produtores rurais, de sindicato de trabalhadores rurais ou de escola rural, afora outros tipos de documentação.

a prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários e de garantir a participação das comunidades locais no programa.

Outro elemento introduzido pela LC 93/1998 foi a possibilidade de aplicação dos recursos em financiamentos individuais ou coletivos, contemplando associações de beneficiários. A associação pode adquirir a totalidade do imóvel rural para repassar posteriormente as cotas-partes da propriedade aos seus associados; estes não poderão alienar suas terras no prazo do financiamento, a não ser para outro agricultor ou trabalhador rural que preencha o perfil de elegibilidade. Essa possibilidade explica as substituições – recorrentes nos casos em que os processos de aquisição de imóveis se prolongam – de beneficiários dentro do rol de membros de uma associação que pleiteia financiamento coletivo.

A LC 145, de 2014, elevou de 20 para 35 anos o prazo de amortização dos empréstimos, incluindo a carência de 36 meses – estendida, excepcionalmente, a 60 meses quando a especificidade da atividade econômica desenvolvida no projeto exigir um prazo de maturação maior. Os financiamentos terão juros limitados a até 12% ao ano, alíquota também retificada pela LC 145/2014. A LC 98/1993 também fixou os perfis não elegíveis de beneficiários do financiamento. Enquadram-se nessa categoria os mutuários já contemplados por recursos da mesma fonte ou outra política de assentamento rural, servidores públicos, proprietários de área superior a 4 módulos fiscais<sup>2</sup> e os promitentes compradores ou possuidores de direito de ação ou herança sobre imóvel rural, “salvo no caso de se tratar de negociação entre beneficiários de imóvel rural objeto de partilha decorrente de direito de herança” (art. 8º, VII): este último caso visa considerar, por exemplo, situações em que dois irmãos herdaram o único imóvel dos pais e um pretende comprar a parte do outro para não fracionar a terra. A revisão bibliográfica, como se verá adiante, cita casos de uso do crédito fundiário, sobretudo na região Sul, para compra e venda de parcelas de imóvel rural dentro do mesmo núcleo familiar.

Ainda qualificando o perfil dos beneficiários, a LC 93/1998 – alterada pela LC 145/2014 – prevê que regulamentações posteriores definirão (e atualizarão) o limite de renda bruta anual e de patrimônio familiar para acesso aos recursos do Fundo: tais limites, na redação original, eram de R\$ 15 mil e R\$ 30 mil, respectivamente. A revisão periódica desses limites incide no Decreto n. 4892/2003. A última alteração, aduzida pelo Decreto n. 9263/2018, assinala que o Conselho Monetário Nacional pode estabelecer regras específicas para a concessão dos financiamentos (prazo de reembolso, carência, encargos financeiros etc.) a três segmentos diferenciados quanto à renda e ao patrimônio familiar: o primeiro segmento compreende famílias de renda bruta anual de até R\$ 20 mil e patrimônio de até R\$ 40 mil, residentes na região Norte e na área de abrangência da Sudene e inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); o segundo segmento inclui famílias com renda bruta anual de até R\$ 40 mil e patrimônio de até R\$ 80 mil residentes em quaisquer outras regiões; o terceiro abrange famílias com renda bruta anual de até R\$ 216 mil e patrimônio de até R\$ 500 mil, também residentes em quaisquer região.<sup>3</sup> O cálculo da renda bruta anual computa a receita da atividade agrícola, benefícios sociais e previdenciários e demais remunerações obtidas dentro ou fora do estabelecimento familiar (art. 10, § 4, do Decreto n. 4892/2003, alterado pelo Decreto n. 9263/2018). Depois de manter por muitos anos um teto estipulado em R\$ 80 mil, o limite de financiamento operado pelo programa, para qualquer segmento de beneficiário, passou, em

---

<sup>2</sup> Ou, ainda, candidato que tiver sido, nos últimos três anos contados a partir da data de apresentação do pedido ao amparo do Fundo de Terras, proprietário de imóvel rural com área superior a 4 MF: dispositivo incluído pelo Decreto n. 9.263/2018.

<sup>3</sup> Também em atenção à sucessão hereditária rural, o Decreto n. 4892 (com alteração inserida pelo Decreto n. 9263/18) prevê, para os dois primeiros segmentos citados, a ampliação do limite do patrimônio para R\$ 100 mil quando se tratar de negociação entre coerdeiros de imóvel rural objeto de partilha e desde que, no mínimo, 80% do patrimônio auferido seja decorrente da parcela da herança no imóvel financiado.

2018, a R\$ 140 mil (também por alteração introduzida pelo Decreto n. 9263). A versão mais atualizada do Decreto n. 4892/2003 (art. 10, § 7) inseriu, como mecanismo de atualização desses limites, a aplicação da variação acumulada no ano anterior do IPCA, a contar a partir de 15 de janeiro de 2019.<sup>4</sup> Para cada empréstimo operado pelo Fundo, a garantia da dívida é a hipoteca do próprio imóvel financiado.

O Decreto n. 4892/2003 (art. 11) também prevê que os recursos do Fundo serão empregados não apenas no financiamento da aquisição dos imóveis – incluindo despesas acessórias ou administrativas –,<sup>5</sup> mas também nos investimentos de estruturação produtiva necessários à atividade agrícola. A lei obsta, ainda, o financiamento de imóveis situados em unidade de conservação, em áreas de preservação permanente e reserva legal, em áreas indígenas ou quilombolas, ou imóveis sem cadeia dominial documentada por prazo igual ou superior a vinte anos: tal ressalva visa impedir que terras públicas sejam objeto de financiamento e afastar a possibilidade de que o Estado venha a questionar, via ação discriminatória, o domínio de um imóvel adquirido via recursos do Fundo de Terras. São inelegíveis ainda ao financiamento os imóveis passíveis de desapropriação – isto é, que não atinjam os índices de produtividade e detenham área superior a 15 módulos fiscais. Por fim, o Decreto n. 4892/2003 (art. 9) impede que sejam financiados imóveis cuja área, dividida entre os futuros beneficiários, resulte em lotes de dimensão inferior à fração mínima de parcelamento da região, ou seja, não se mostrem viáveis ao desenvolvimento da atividade agrícola em escala suficiente para garantir o bem-estar de uma família.

A estrutura normativa que hoje lastreia o funcionamento do Fundo de Terras é dada, ainda em grande parte, pelo Decreto n. 4892 – que instituiu o PNCF–, com alterações, já citadas, introduzidas pelo Decreto n. 9263/2018, e com a reformatação de seções específicas, trazida pelo Decreto n. 10.126/2019. A primeira seção do Decreto n. 4892 atualiza o desenho institucional do Fundo de Terras: transfere do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) para a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, do Ministério da Agricultura, a competência de aprovar o regulamento operativo do programa; reitera que o PNCF – rebatizado como Terra Brasil – é um programa de reordenação fundiária, complementar à reforma agrária, com redistribuição de terras por intermédio de mecanismos de crédito, em favor de agricultores e trabalhadores rurais que produzam em regime de economia familiar; e introduz o compromisso de levar em conta questões de gênero, etnia, geração e conservação ambiental na destinação dos recursos do Fundo. O Decreto 10.126/2019 estabelece, como parâmetro de operação do Fundo, a priorização de municípios com menor IDH e mantém o Subprograma de Combate à Pobreza Rural integrado ao PNCF-Terra Brasil.

Como foi visto, em seu formato atual, o PNCF-Terra Brasil prevê o uso de recursos do FTRA para financiar tanto a compra da terra como a estruturação dos projetos produtivos elaborados pelas associações de beneficiários em parceria com entidades de ATER cadastradas. Parte dos recursos destinados aos beneficiários deve, por isso, ser empregada na contratação de serviços de ATER.<sup>6</sup> Via de regra, as famílias candidatas ao programa são responsáveis pela escolha da terra a ser adquirida, pela negociação do valor da compra com o proprietário e pela elaboração

---

<sup>4</sup> A atualização desses limites pela regra indicada aqui já é apresentada no final desta seção, quando se vai tratar das linhas do PNCF-Terra Brasil.

<sup>5</sup> São consideradas despesas acessórias os tributos – que podem ser anulados em parte, via convênio da União com Estados e municípios –, os serviços de medição topográfica e georeferenciamento e os emolumentos cartoriais. Essa especificação foi adicionada ao normativo do Fundo de Terras pelo Decreto n. 8.025, de 2013.

<sup>6</sup> O programa disponibiliza atualmente até R\$10 mil para a contratação de ATER, divididos em até 5 parcelas anuais por beneficiário: desse total, R\$ 2,5 mil correspondem aos custos de apoio à elaboração do projeto técnico de financiamento, e R\$ 7,5 mil ao seu acompanhamento por cinco anos (com parcelas anuais de R\$ 1.500,00 por beneficiário/ano).

da proposta de financiamento. Os procedimentos transcorrem em nível local, de modo descentralizado: os municípios atuam, em um primeiro nível, a partir dos conselhos (de desenvolvimento rural sustentável) ou de suas secretarias, no cadastramento dos projetos, averiguando os critérios de elegibilidade dos beneficiários e dos imóveis e apoiando a interlocução entre as associações de agricultores e trabalhadores rurais candidatos ao programa e as empresas de ATER. A chancela e conformação dos procedimentos às normas do programa, bem como a mediação entre o órgão gestor do programa – a SAF/Mapa – e as esferas locais, são feitas pelas Unidades Técnicas Estaduais (UTE).

Tendo assumido configurações flexíveis ao longo dos anos,<sup>7</sup> o programa opera atualmente três linhas de crédito, voltadas a segmentos específicos da agricultura familiar, definidos por perfis de renda e patrimônio. O PNCF Social atende a beneficiários residentes na região Norte ou na área de abrangência da Sudene: são elegíveis para essa modalidade famílias com renda anual de até R\$ 24,9 mil e patrimônio de até R\$ 40 mil. As alíquotas de juros praticadas são de 0,5% a.a. e o bônus adimplência<sup>8</sup> de 40%. Os agricultores podem acessar a linha de forma coletiva, agrupados em associações, mas os contratos de crédito são individuais. A linha PNCF Mais é voltada a beneficiários das demais regiões – exceto as inseridas na Sudene – que tenham renda familiar anual de até R\$ 49,7 mil e patrimônio de R\$ 80 mil; as alíquotas de juros são de 2,5% a.a. e o bônus adimplência de 20%. Por fim, a linha PNCF Empreendedor atende a beneficiários de todas as regiões, com renda familiar de até R\$ 268,9 mil e patrimônio de até R\$ 500 mil; para este grupo, não há bônus adimplência e a taxa de juros é de 4% a.a. Para todas as linhas, o teto de financiamento está, hoje, em R\$ 174,3 mil e o prazo de pagamento é de 25 anos, com 36 meses de carência.

As linhas de financiamento são constituídas de dois componentes de recursos. O Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) engloba o financiamento para aquisição do imóvel rural, com recursos reembolsáveis do Fundo de Terras. O Subprojetos de Investimentos Básicos (SIB) contempla o financiamento de projetos de infraestrutura básica e produtiva, implementados pelos beneficiários com recursos reembolsáveis do Fundo de Terras, incluídos no contrato de financiamento de SAT. Isto significa que os dois tipos de recursos devem, somados, estar contidos no teto do financiamento e que, portanto, um dispêndio maior na aquisição da terra implica uma menor disponibilidade de recursos para as benfeitorias infraestruturais. As propostas devem vir acompanhadas de um Projeto Técnico de Financiamento, contendo a capacidade de pagamento dos financiamentos, demonstrando a viabilidade técnica, econômica, ambiental e social das atividades rurais a serem exploradas e comprovando a necessidade dos investimentos básicos e produtivos.

Os objetivos expressos do PNCF-Terra Brasil apontam para a promoção da autonomia, aumento da produção agrícola e redução da pobreza dos beneficiários. Seus dispositivos legais englobam finalidades adicionais, como, por exemplo, oferecer condições mais favoráveis à sucessão rural, para os agricultores com pouca terra ou herdeiros, e viabilizar o acesso dos beneficiários do programa a outras políticas públicas de desenvolvimento rural, sobretudo o Pronaf. A seção seguinte deste relatório busca oferecer um panorama do desempenho geral dos programas de crédito fundiário atrelados ao FTRA. É importante ressaltar previamente, porém, que parte das

---

<sup>7</sup> A fim de abreviar essa seção, optou-se por não descrever aqui essas mudanças operacionais. A revisão bibliográfica, entretanto, apresenta algumas informações a respeito.

<sup>8</sup> O art. 11 do Decreto n. 4892/2003, alterado pelo Decreto n. 8025/2013, prevê que os financiamentos poderão ter bônus de adimplência sobre as parcelas da amortização do principal e sobre os encargos financeiros, a depender da região de localização do projeto financiado, privilegiando regiões mais deprimidas economicamente e maior risco climático. O teto anual de bônus por beneficiário deve ser fixado pelo Conselho Monetário Nacional, a partir de proposta do órgão gestor do programa.

descontinuidades de trajetória eventualmente observadas podem ser atribuídas às mudanças normativo-institucionais que tais programas atravessaram ao longo dos anos analisados.

## 1.2 Revisão bibliográfica

Os programas de crédito fundiário associados ao FTRA ao longo de quase duas décadas foram temas de análises acadêmicas e científicas de diferentes perspectivas e objetivos metodológicos. Sem propor um levantamento exaustivo dessa produção, a presente seção pretende oferecer um panorama sintético desses estudos, realçando seus pontos de conexão e seus principais achados. Uma listagem mais ampla de artigos publicados sobre os programas de crédito fundiário pode ser encontrada na Bibliografia que encerra este relatório preliminar.

De modo esquemático, pode-se dizer que o conjunto de artigos selecionados se divide em três categorias: análises da concepção e do desenho dos programas de crédito fundiário, estudos de caso junto a beneficiários – com recortes específicos de modalidade ou de região – e análises de impacto. Esta revisão adotará essa divisão como referência para fins de exposição.

### 1.2.1 Análises da concepção e desenho dos programas de crédito fundiário

Os textos agrupados nesta subseção dedicam-se, em sua maior parte, a explorar, de um ponto de vista crítico, o modelo da política de crédito fundiário, tendo como pano de fundo a concepção da chamada “reforma agrária via mercado”, propugnada e patrocinada pelo BIRD/Banco Mundial, e assinalando eventuais contradições desse modelo, seja em relação à reforma agrária convencional, seja em relação ao endividamento e à dependência do seu público beneficiário mais pobre.

O artigo de Sauer e Pereira (2011) desenvolve uma análise crítica dos resultados do projeto Cédula da Terra (1997-2002) e do PNCF (de 2003 em diante), compreendido como nova versão – de escala mais abrangente e operacionalização mais complexa – da chamada “reforma agrária assistida pelo mercado” (*market-assisted land reform*). Em sua parte inicial, o estudo distingue, na bibliografia especializada, três linhas interpretativas sobre o conceito de reforma agrária mediada pelo mercado: a primeira, à qual se filia a produção técnica do próprio Banco Mundial, celebra o potencial do modelo e imputa suas insuficiências a falhas procedimentais; a segunda defende uma política fundiária articulada à liberalização dos mercados de terra, mas identifica no custo elevado – com compras a preço de mercado e pagamento à vista – um limite para ampliar sua escala; a terceira linha procura alinhar evidências empíricas para assinalar o caráter regressivo desse modelo.

Construindo uma retrospectiva do processo de criação do Célula da Terra, o estudo ressalta como os massacres de trabalhadores rurais em Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA) impuseram ao governo de então a necessidade de reconhecer a existência de um problema agrário no país. A formulação de uma política agrária que funcionava por mecanismo de mercado foi uma das iniciativas adotadas para fazer frente a essa questão. A proposta vinha ao encontro das diretrizes do BIRD, que defendiam o financiamento, pelo Estado, de transações mercantis entre agricultores e proprietários como mecanismo eficiente de distribuição de terras e de alívio da pobreza no campo. O Banco Mundial testou o mesmo modelo de política em outros países, como Guatemala e Colômbia, mas a enorme demanda social e a tendência de queda relativa do preço da terra – na época – ofereciam condições ideais para sua implantação no Brasil. De outra parte, o governo brasileiro alegava não dispor de recursos para massificar a

reforma agrária convencional, em virtude das altas indenizações arbitradas pelo Judiciário em favor dos donos de imóveis desapropriados.

Sauer e Pereira (op. cit., p. 592) reportam que os empréstimos do Banco Mundial permitiriam expandir o projeto-piloto desse modelo – Reforma Agrária Solidária, criado em 1996 no Ceará – para Pernambuco, Bahia, Maranhão e norte de Minas Gerais, já então sob denominação de Cédula da Terra. Caso o modelo demonstrasse viabilidade, o Banco projetava atender até um milhão de famílias em 6 anos. Em 1998, foi aprovada no Congresso a criação do Fundo de Terras/Banco da Terra, voltado ao financiamento da compra de terras para pequenos agricultores, mas os recursos do Banco Mundial que deveriam complementar esse fundo acabaram por ser direcionados a outro programa do tipo, o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, construído a partir de uma demanda da Contag. Os autores sintetizam esses antecedentes apontando que a Reforma Agrária Solidária, o Cédula da Terra, o Banco da Terra e o Crédito Fundiário consolidaram a chamada reforma agrária de mercado no Brasil. Os objetivos comuns a esses programas eram: elevar o rendimento agrícola como forma de reduzir a pobreza rural e desenvolver um modelo de distribuição de terras mais barato e alternativo à reforma agrária em favor de agricultores sem ou com terra insuficiente.

O Cédula da Terra, que, entre as iniciativas, foi a que se materializou numa institucionalidade mais duradoura, operou de 1997 a 2002, com mais da metade de seus investimentos aportada via Banco Mundial. O Cédula se compunha de duas modalidades, uma voltada à aquisição da terra e outra a investimentos complementares. Os agricultores deveriam constituir uma associação para aquisição do imóvel, e o financiamento obedecia à lógica da responsabilidade solidária. Em uma crítica geral a esse modelo, Sauer e Pereira (op. cit., p. 606) chamam a atenção para o baixo grau de protagonismo dos beneficiários da política na condução das negociações, dado que a maioria das associações se constituía apenas para atender aos critérios normativos de participação, sem traduzirem necessariamente uma dinâmica coletiva dos agricultores.

Pelas regras de funcionamento do Cédula, as associações selecionavam o imóvel e negociavam o valor diretamente com o proprietário. A proposta era apresentada ao órgão gestor do programa, que avaliaria a viabilidade do imóvel e a elegibilidade dos beneficiários. Com aval positivo, o Banco do Nordeste podia contratar o financiamento junto à associação e efetuar o pagamento ao proprietário. De acordo com Sauer e Pereira (op. cit., p. 594), os municípios em que o Cédula se expandiu caracterizavam-se pela existência de conflitos agrários, pobreza rural acentuada e presença de sindicatos rurais favoráveis ao programa e com capacidade operacional para executá-lo; nos estados em que o Cédula cresceu, observou-se também desaceleração das desapropriações. Citando pesquisas financiadas pelo BIRD, os autores apontam que a maioria dos imóveis adquiridos estavam abandonados em razão da seca e da crise das culturas tradicionais da região (algodão, cacau e cana). Além disso, dadas as dificuldades de obter assistência técnica regular, os beneficiários entraram nos lotes sem elaboração prévia de projetos produtivos, acabando por gastar com o custeio diário das famílias boa parte dos recursos destinados a investimento (op. cit., p. 597).

Sauer e Pereira (op. cit., p. 599) chamam atenção para o fato de que as terras compradas eram, em geral, de baixa qualidade e situadas em regiões empobrecidas, e que a lógica de funcionamento do Cédula obrigava as associações a optar entre, de um lado, uma terra barata, mas cuja má qualidade e ausência de benfeitorias demandariam maior gasto com investimento, e, de outro, um imóvel caro que excederia a capacidade de endividamento das famílias. Os autores citam os resultados de uma auditoria interna na Banco da Terra, contratada pelo então MDA em 2003, para notar que, em 2002, quando o Cédula se encerrava, parte significativa das famílias se encontrava em dificuldades para amortizar o financiamento (op. cit., p. 601). Apesar disso, a partir de 2003, o governo ampliou as metas da reforma agrária via mercado, criando o PNCF, que unificava os programas preexistentes e assumia a gestão do Fundo de Terras.

A reformulação abrangeu o estabelecimento de três sublinhas: Consolidação da Agricultura Familiar, que herdava as operações do Banco da Terra e aumentava o subsídio do crédito; Combate à Pobreza Rural, que expandia as operações do programa original Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural para os estados não contemplados na sua primeira fase (financiada com recursos do BIRD); e Nossa Primeira Terra, destinada a jovens agricultores. As pressões por renegociação de dívidas dos programas ligados à reforma agrária de mercado, em 2007/2008 e 2010/2011, no entanto, mostraram que o endividamento seguiu sendo um problema. Sauer e Pereira (op. cit., p. 604) mencionam um documento do Ministério da Fazenda de então que estimava, para dezembro de 2006, uma proporção de 66% de inadimplência sobre o total previsto para o reembolso até aquele período. A renegociação das dívidas, incluindo novos rebates, taxas menores de juros e dilação do prazo, foi objeto da MP 432/2008, depois convertida em lei, com ônus contraído pelo Fundo de Terras. Sauer e Pereira (op. cit.) concluem seu estudo afirmando que a reestruturação dos instrumentos financeiros e programas de financiamento à compra de terra – e a meta de assentar, por meio deles, 30% do número total de famílias previsto no I Plano Nacional de Reforma Agrária – não só alteravam o caráter “complementar” da reforma agrária de mercado, como, ainda, a transformava em política de Estado. Os autores argumentam que essa modalidade de reforma agrária efetivamente disputa recursos do Orçamento Geral da União com as ações da reforma agrária convencional e, visando o mesmo público-alvo desta última, promove o esvaziamento das mobilizações sociais de acesso à terra.

Pereira (2016) dá seguimento a essa linha analítica em outro artigo, dedicado a estudar a atuação do Banco Mundial no tema do desenvolvimento rural. Com um esforço de contextualização histórica, o artigo mostra que o patrocínio do Banco a programas de reforma agrária via mercado a partir dos anos 1990 – como o Cédula da Terra e, depois, o Crédito Fundiário – se inscreve numa iniciativa internacional mais ampla, que fez chegar, a outros países em desenvolvimento, políticas agrárias identificadas por uma concepção comum: a necessidade de empreender uma reforma do Estado que eliminasse ineficiências e distorções sobre o funcionamento do mercado de terras e crédito. Desse ponto de vista, caberia ao Estado apenas estabelecer as regras do jogo, estimulando, via financiamento, a compra e venda de terras, acelerando a privatização de direitos de propriedade em terras públicas, promovendo a titulação privada e assegurando o acesso à terra como meio de alívio da pobreza rural. A chamada reforma agrária via mercado desempenharia um papel importante no cumprimento desse último objetivo, além de contribuir para reduzir a taxa de conflitos no campo. Em síntese, esse modelo preconiza a via mercantil como mecanismo de distribuição de terra e atribui ao Estado a responsabilidade de subsidiar transações privadas entre compradores e vendedores.

Sob um enfoque parecido, Estevesi (2019) dedica um estudo a avaliar o processo de institucionalização desse modelo de política no país, pondo em destaque o papel que os cadastros georreferenciados de terra desempenharam no processo de formalização dos mercados fundiários, um dos pilares sobre os quais, de acordo com o Banco Mundial, a reforma agrária via mercado deveria assentar. O autor evoca as linhas de ação da agenda agrária do Banco Mundial (incentivo à compra de terras com financiamento subsidiado) e aponta que tal modelo demanda, como pré-condição, a construção de um cadastro fundiário com titulação, registro e georreferenciamento dos territórios. Ele recolhe algumas críticas à reforma agrária via mercado, notando que, ao não passar pela desapropriação e ao efetuar pagamento à vista dos imóveis, o processo acaba por favorecer proprietários que desejam desfazer-se a bom preço de áreas improdutivas ou desvalorizadas, transferindo o ônus a agricultores que enxergam no crédito fundiário a única alternativa de acesso à terra.

Estevesi (op. cit., p. 100) recupera também parte da gênese das políticas de crédito fundiário: do Projeto São José, no Ceará, da Reforma Agrária Solidária, de 1996, com recursos do BIRD, passando pela institucionalização do Cédula da Terra, em 1997, expandido a outros estados, e

pela aprovação do Fundo de Terras/Banco da Terra, em 1998, até a criação do PNCF, com o Decreto 4.892/2003 e suas três linhas: Consolidação da Agricultura Familiar, Combate à Pobreza Rural e Apoio à Juventude (“Nossa Primeira Terra”). O processo de aquisição da terra via PNCF seguia tendo como ponto de partida o requerimento dos agricultores interessados e a elaboração de uma proposta de financiamento por uma instituição de ATER credenciada, contendo dois subprojetos: o subprojeto de aquisição de terra (SAT) e o subprojeto de investimento comunitário (SIC), relativo aos melhoramentos na infraestrutura básica e produtiva. A proposta passaria à apreciação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), para a análise de elegibilidade dos beneficiários e, depois, à apreciação da Unidade Técnica Estadual (UTE), para a análise da elegibilidade do imóvel. Por fim, encaminhada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e aprovada por este, a proposta seria implementada, com a liberação, pela instituição financeira, dos recursos previstos.

O autor, contudo, dedica parte de seu estudo a argumentar que a trajetória de redução do número de desapropriações em anos recentes – cujas causas envolvem o avanço da fronteira agrícola com incorporação das áreas à pecuária e a pressão política do bloco parlamentar ruralista – coincide com a institucionalização do modelo de reforma agrária via mercado no país. Os dados aduzidos por Estevesi (op. cit., p. 110) mostram esse efeito: de 1995 a 2002, foram desapropriados 3.536 imóveis, somando 10,2 milhões ha; de 2003 a 2010, 1.987 imóveis, somando 4,3 milhões ha; de 2011-2014, 216 imóveis, somando 394,1 mil ha; em 2015 não houve desapropriações e, em 2016, apenas 21 imóveis foram desapropriados, somando 35 mil ha.

A conclusão do artigo de Estevesi (op. cit., p. 113) segue de par com a de Sauer e Pereira (2011), na medida em que ambas sublinham que o recuo da reforma agrária por desapropriação não apenas confirmava um resultado previsto pelo Banco Mundial – que distinguem aí o sinal positivo de redução de conflitos agrários –, mas também expressava o processo de institucionalização da reforma agrária via mercado como uma política de Estado. Mais que isso, a reforma agrária via mercado passaria a concorrer com a reforma agrária convencional, tanto por depender de recursos orçamentários da mesma fonte e filiar o mesmo público potencial, quanto por estimular a compra de áreas que seriam – no início do programa – passíveis de desapropriação. Por fim, os três estudos até aqui analisados coincidem em afirmar que programas como o PNCF limitam o protagonismo dos movimentos sociais nas ações coletivas de acesso à terra e reduzem o papel do Estado na questão agrária, uma vez que as operações de compra e venda de terras financiadas ocorrem de modo descentralizado.

É válido, entretanto, observar em que medida essas projeções rebatem – ou não – em realidades locais modificadas por políticas de crédito fundiário. A subseção seguinte contém os achados de alguns estudos de caso relativos às políticas operadas via Fundo de Terras.

### 1.2.2 Estudos de caso

Entre os artigos que apresentam estudos de caso, o Centro-oeste – especificamente os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – é a região mais analisada.

Toniasso, Souza e Figueiredo (2007) oferecem um diagnóstico qualitativo de uma associação de agricultores familiares de Jaguari-MS, financiada pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária, anterior ao PNCF. O objetivo é conhecer as condições gerais de produção e a situação econômica das famílias. Os dados mostraram, então, que renda das famílias oscilava em torno de um salário-mínimo, mas que era menor em relação à declarada antes do ingresso na associação e que, além disso, boa parte dessa renda era obtida em empregos externos ao assentamento. Os gastos com alimentação representavam a maior fonte de despesas. Os autores apontaram, ainda, para a degradação da área de produção comum, com erosão do solo por erro de manejo,

e observaram que os membros da associação estavam inadimplentes com o Fundo de Terras e com o Pronaf: a dívida com o Fundo era advinda da compra da terra e de insumos, feita, então, em regime de responsabilidade solidária, na fase inicial da associação. A situação de inadimplência impedia que os associados contráíssem novos empréstimos e os obrigava a trabalhar fora para garantir o sustento das famílias, dada a impossibilidade de investir nas terras. Os autores concluem dizendo que a situação de empobrecimento generalizado das famílias associadas era agravada pela ausência de orientação técnica.

Maia, Sant'Ana e Silva (2018) investigam o perfil de beneficiários do PNCF assentados no município de Nova Xavantina (MT), procurando observar, por meio de entrevistas apoiadas em dados secundários, a percepção deles acerca do programa e das condições sob as quais eles desenvolvem seus projetos produtivos. Antes de adentrar os resultados da investigação, porém, os autores desenvolvem uma análise comparativa entre o PNCF e a reforma agrária sob duas perspectivas: quanto à institucionalidade e quanto à percepção dos atores, já em campo.

A primeira perspectiva cita a possibilidade de incorporar, via PNCF, áreas não enquadráveis nos critérios legais de desapropriação – ao mesmo tempo que veda financiamento para terras consideradas improdutivas e com área superior a 15 módulos fiscais – e realça o caráter descentralizado do PNCF. Com recursos do Fundo de Terras e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, o PNCF começa a operar a partir da celebração de acordo entre estados e governo federal, cujas instancias responsáveis definem estratégias operacionais e monitoram a execução das ações. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) é responsável pelo estabelecimento, em âmbito nacional, das diretrizes do programa e pelo seu Manual de Operação. Nos estados, as UTEs analisam as propostas de financiamento apresentadas pelos agricultores, verificam o enquadramento destes no perfil de beneficiário e a elegibilidade da terra a ser adquirida. O projeto é discutido no âmbito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS) e remetido para aprovação nos CEDRS. Também compete ao CEDRS aprovar os planos estaduais de implantação do PNCF e credenciar entidades de ATER no programa. Como visto, o PNCF dispõe de duas linhas básicas de financiamentos: a Consolidação da Agricultura Familiar e Combate à Pobreza Rural. Esta última passou a abranger quatro sublinhas, que incluem adicionais de recursos não reembolsáveis: Nossa Primeira Terra, destinada a jovens rurais, com idade entre 18 e 29 anos; PNCF Mulher, voltado a associações formadas por mulheres; Terra Negra Brasil, que atende a associações de trabalhadores rurais negros não quilombolas; e Meio Ambiente, destinado a sanar problemas ambientais existentes no lote a ser adquirido.

A segunda perspectiva comparativa desenvolvida no texto parte das respostas à pesquisa de campo empreendida em dois assentamentos do PNCF criados em Nova Xavantina (MT) em 2009. Descrevendo o perfil médio dos 45 assentados entrevistados – todos de origem rural, a maioria vinda de terras de terceiros, com passagem pelo assalariamento (rural e urbano) e com experiência ligada à atividade agrícola acima dos 5 anos exigidos pelo PNCF –, os autores apontam que, embora a maioria dos titulares dos lotes não tenha completado o Ensino Fundamental, seus filhos já atingiram ou ultrapassaram esse nível de escolaridade. A maioria das famílias situava-se na faixa de até 2 salários mínimos mensais, tendo como principal fonte de renda os trabalhos externos (agrícolas ou não) e transferências governamentais. A desistência dos lotes, segundo os remanescentes, era motivada pela falta de apoio para dar continuidade aos processos produtivos. Apesar disso, a ampla maioria das famílias fazia uma avaliação positiva do PNCF, destacando como elementos significativos a possibilidade de escolha da área e o menor tempo de espera em comparação com a reforma agrária convencional. A despeito de reconhecerem as vantagens das condições de financiamento, os assentados mencionaram dificuldades para quitar as parcelas anuais, sobretudo em razão da pouca renda aferida dos lotes e dos débitos posteriormente contraídos junto ao Pronaf Investimentos, cuja implantação não foi acompanhada por serviços de ATER.

Os lotes familiares têm áreas entre 10ha e 14,5ha, bem menores que os módulos fiscais do município (80ha), uma discrepância comum também aos projetos de reforma agrária convencional, embora nos projetos criados via desapropriação no município o tamanho médio dos lotes seja maior, segundo levantaram os autores do estudo: com efeito, em Nova Xavantina, entre 1987 a 2003, instalaram-se 6 assentamentos, contemplando cerca de mil famílias, com área total de 60 mil ha. De 2003 em diante, não se verificaram novas desapropriações, e três assentamentos foram criados via PNCF, somando 1.070 ha e atendendo a 105 famílias. No cômputo dos prós e contras dos dois modelos, os entrevistados destacam que, embora com área maior, o processo de obtenção de terra via desapropriação é mais demorado. Apesar de considerarem o recurso disponibilizado pelo PNCF insuficiente para compra e realização de melhorias nas áreas adquiridas, os beneficiários admitem que o acesso à terra por meios próprios seria impossível e que a espera por novas desapropriações poderia levar muitos anos. Por outro lado, a grande maioria deles afirma que as ações de reforma agrária, convencional e via PNCF, no município alteraram o quadro de disputa por terras na região e permitiu, ainda que com limitações, o desenvolvimento dos processos produtivos nos lotes e a geração de trabalho para os assentados.

Luiz e Nardoque (2019) estuda o processo de implantação de dois assentamentos do PNCF em Três Lagoas (MS) a partir de um enfoque específico: como neles se desenvolveria uma dinâmica de reprodução social do campesinato. Iniciando pela análise da estrutura fundiária do município e recapitulando o histórico da implantação da reforma agrária via mercado no país, a autora aborda os resultados da pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com as famílias assentadas, com o sindicato rural local e representantes de empresas de ATER. A abordagem preliminar da estrutura fundiária do município tem uma função analítica importante para a pesquisa: o Mato Grosso do Sul, por sua formação histórica e geográfica, tem uma das mais fortes concentrações fundiárias do país. De 1975 a 1996, o estado observou uma acelerada expansão das culturas de exportação, sobretudo da soja. A partir de 2009, um complexo produtivo eucalipto-celulose, capitaneado pela Fibria-MS, se consolidou na região de Três Lagoas, graças a incentivos fiscais, arrendando terras, expulsando para a cidade trabalhadores rurais (empregados, parceiros, meeiros) e acirrando a concentração monocultora.

A narrativa dos autores acerca dos processos de criação dos assentamentos oferece uma boa síntese das etapas e dos problemas que o PNCF enfrenta na sua implementação. Ela destaca que, nos casos estudados, o sindicato rural local assumiu diretamente a negociação do preço das terras com os proprietários. Os desdobramentos do processo deram-se regularmente, da elaboração de projeto produtivo pela entidade de ATER, com a verificação de elegibilidade da área e dos beneficiários certificados pelo sindicato e reunidos em associação, passando pela aprovação dessas etapas nos conselhos municipal e estadual de desenvolvimento rural até a liberação de recursos junto aos agentes bancários. Os beneficiários assinaram os contratos de crédito individualmente – para que a inadimplência de um deles comprometesse os integrantes da associação – e receberam a escritura do lote, dada como garantia do financiamento. Os recursos do PNCF foram transferidos diretamente ao proprietário que alienou o imóvel e às entidades de ATER contratadas para a elaboração do projeto produtivo, sem passar pelas contas dos beneficiários. Os agricultores entrevistados, porém, afirmaram que não tiveram participação na negociação das áreas – ambas vendidas por iniciativa dos proprietários junto aos sindicatos – e que as associações foram criadas apenas para atender às regras do programa, perdendo relevância logo depois. Os projetos produtivos tampouco foram aplicados.

Os resultados disso puderam ser observados, em campo, na alta evasão dos assentamentos: em um deles, os 36 lotes disponíveis – de apenas 6,21 ha –, apenas 11 seguiam ocupados cerca de oito anos depois do início do projeto; em outro, dos 25 lotes – de apenas 7,19 ha –, apenas oito seguiam ocupados. De acordo com Luiz e Nardoque (2019, p. 86), além da falta de assistência técnica e da distância em relação à sede do município, os beneficiários passaram um largo

período sem acesso à energia elétrica. As famílias relataram ainda dificuldades para pagar a dívida, em virtude da baixa renda auferida por meio da produção. A omissão do Estado deu lugar ao aumento da presença da Fibria nos assentamentos, que forneceu aos assentados calcário para a correção do solo, uma estratégia, segundo a autora do estudo, para se antecipar a possíveis conflitos e garantir uma expansão de sua área plantada. Luiz e Nardoque (op. cit., p. 107) concluem seu artigo pontuando que, embora os beneficiários do PNCF tivessem origem e experiência rural e tenham buscado o programa como alternativa ao desemprego, o acesso ao crédito fundiário, sem o cumprimento das etapas posteriores à entrada das famílias na área e sem uma articulação tempestiva com outras políticas, não foi capaz, por si só, de garantir a permanência deles na terra.

Reis (2020) se propõe analisar assentamentos do PNCF, também no Mato Grosso do Sul, no município de Jardim. O autor destaca o caráter concentrador do processo de formação da estrutura fundiária da região – com a transferência ou venda de grandes áreas públicas, nos anos 1950/60 – e a expansão, nas últimas décadas, dos complexos agroindustriais no estado, assinalando que tais condições restringiram historicamente a reprodução social da pequena propriedade no Mato Grosso do Sul. Apenas os assentamentos rurais teriam oferecido à agricultura familiar meios de se enraizar na região. Sua análise dos projetos do PNCF põe em relevo, de um lado, o endividamento dos beneficiários e a constatação empírica – apurada em campo – de que apenas aqueles que dispunham de alguma renda externa à atividade agrícola no lote tinham condições de permanecer na terra.

Reis (op. cit., p. 44) compara os números da reforma agrária via mercado com a reforma agrária convencional, identificando que esta última, entre 2001 e 2019, somou 325 mil ha e 14,9 mil famílias, ao passo que aquela totalizou 26 mil ha com assentamento de pouco menos de 3 mil famílias. O autor, entretanto, sublinha que os projetos do PNCF estão mais bem distribuídos entre os municípios do estado, atribuindo este fato à maior capilaridade que a agência estadual de ATER, responsável por implementá-los, tem em relação às unidades da superintendência do Incra. Ainda na esteira dessa comparação, Reis pontua que o último assentamento realizado pelo INCRA na região foi em 2010, e que, desde então, o avanço do PNCF em Mato Grosso do Sul dominou a tônica da política agrária: a área em que se verifica maior número de contratos do PNCF – a região central – concentraria, justamente, a maior parte dos acampamentos. Apesar de o tamanho dos lotes obtidos por família ser consideravelmente menor no PNCF, em comparação com a reforma agrária convencional – e incompatível com o módulo fiscal local –, subsistiria, no funcionamento do PNCF, uma baixa taxa de negociação das terras, praticamente não havendo diferenças de preços entre o pedido pelos proprietários e o contratado pelos beneficiários. Aqui duas questões sobressaem: o elevado grau de degradação e subutilização das áreas negociadas, o que as tornaria passíveis de desapropriação, e a pressão da precária situação de vida dos acampados como fator que os constrangeria a aceitar adquirir imóveis em más condições.

Um segundo conjunto de artigos traz estudos de caso da implementação de políticas de crédito fundiário no Nordeste.

Gomes da Silva e Ferreira (2018) investiga de que maneira se dá a participação da sociedade civil – os beneficiários – na operacionalização de assentamentos do PNCF em um município do Piauí, a fim de observar como o programa, com desenho democrático e participativo, se comporta em um estado marcado por práticas clientelistas. Por meio de análise quantitativa, ele observa uma forte participação da sociedade civil no PNCF; contudo, sob uma perspectiva qualitativa, aponta que uma única entidade de ATER está presente em todo o processo, da formação das associações até a aprovação das propostas no CMDRS. Por meio de análise documental (atas, projetos, manuais), o autor ressalta a presença de novos atores institucionais no processo, como as associações e conselhos, mas constata que as associações são criadas exclusivamente para a captação do recurso de financiamento, sem disporem do Projeto de Investimento produtivo.

Gomes da Silva e Ferreira (op. cit., p. 51) observa ainda uma sobreposição de participação entre o CDRS e a entidade de ATER responsável pelos projetos produtivos nos assentamentos, de sorte que tais projetos são elaborados e aprovados pelo mesmo grupo. Em sua conclusão, o autor sinaliza para a necessidade de se investigar de mais perto como operam os mecanismos de participação social nas políticas públicas, de maneira a evitar a captura destes por práticas clientelistas.

Rodrigues e Ramos (2017) reúnem um conjunto de dados administrativos sobre o PNCF no Brasil, com recorte específico para o Rio Grande do Norte, e constroem um mapeamento dos resultados do programa entre 2003 e 2017, destacando sua abrangência – presente em 77% dos municípios do norte-rio-grandenses – e seu arranjo institucional descentralizado, composto pelas Unidades Técnicas estaduais, Conselhos municipal e estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, empresas de ATER e outros atores. A primeira parte do estudo recapitula os objetivos do PNCF – a atenuação da pobreza rural, o fortalecimento da produção familiar e a promoção de condições favoráveis à permanência das famílias no campo – e traça o perfil de suas linhas de financiamento (Combate à Pobreza Rural, Consolidação da Agricultura Familiar e Nossa Primeira Terra). É destacada ainda a estrutura financeira do programa, com recursos reembolsáveis, oriundos do Fundo de Terras, para a aquisição de terras, e com recursos não-reembolsáveis destinados a investimentos produtivos e infraestruturais (moradia, energia elétrica etc.). O texto menciona ainda três sistemas que operam no âmbito do SNCF: o Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras, que apura o preço de referência dos imóveis, o Sistema de Rede de Apoio, que cadastra instituições de ATER, e o Sistema de Monitoramento de Projetos, que registra o planejamento das atividades produtivas.

Em relação ao Rio Grande do Norte, o artigo alude ao tamanho médio da área por família – 22 ha, considerando o período 2003-2017 – e ressalta a baixa inadimplência de beneficiários do PNCF no estado – em torno de 12% –, mesmo frente à estiagem que marcou a região entre 2012 e 2017. O programa, porém, teve suas atividades suspensas, por falta de recursos, em 2015, com devolução das propostas por parte dos agentes financeiros. Um dado interessante constatado pelo estudo diz respeito ao fato de a linha Consolidação da Agricultura Familiar responder por quase metade dos financiamentos no estado. Isto significaria que parte expressiva das famílias teria “aberto mão” de adquirir áreas por meio da linha Combate à Pobreza Rural, que contempla recursos adicionais, não-reembolsáveis, destinados à convivência com o semiárido. Os autores questionam se tal resultado indicaria falhas na mediação entre as instituições e agentes que executam o programa e seus potenciais beneficiários.

Diniz e Ferreira (2018) empregam uma metodologia de aferição da relação custo-benefício para analisar a produção de duas associações agrícolas de famílias beneficiárias do PNCF no município de Jurucutu-RN. O artigo ressalta que, além do acesso à terra, as famílias estudadas, diferentemente do caso analisado por Rodrigues e Ramos (2017), obtiveram recursos da linha de Combate à Pobreza Rural, cujo objetivo era desenvolver a produção como fonte de rendimentos. A partir de então, o trabalho empreende uma tentativa de compreender como se dão o processo produtivo e a venda da produção e identificar os custos embutidos nela, a fim de averiguar se a receita da comercialização, debitada dos custos e das parcelas correspondentes ao financiamento da terra, poderia assegurar a manutenção das famílias. Aos dados obtidos por meio da aplicação de questionários, foi aplicada a equação do Valor Presente Líquido: os resultados permitiram aos autores afirmar que as duas associações agrícolas são capazes de se sustentar com os valores obtidos da produção após absorvidos os custos e o financiamento.

Oliveira et al. (2018) estudam, a partir de uma metodologia participativa de extensão rural, o perfil de quatro associações de produtores familiares filiados ao PNCF em dois municípios da Zona da Mata alagoana, onde a agricultura familiar representaria 70% dos estabelecimentos. A primeira etapa da pesquisa foi feita em atividade coletiva, a segunda realizou quase uma

centena de visitas individuais às famílias. Como conclusão, os autores levantaram que as associações funcionam há mais de 10 anos, reúnem, cada uma, cerca de 25 famílias e que cada família produziria em um lote de 6 ha, em média. A economia das associações se baseia no plantio e venda de raízes, frutas, hortaliças e feijão e, em menor escala, na produção animal, com aves, suínos e caprinos. Apesar de se situarem em municípios diferentes, segundo Oliveira et al. (op. cit., p. 78), as associações têm um perfil socioeconômico bastante semelhante entre si, e as atividades econômicas dos beneficiários do PNCF nelas pouco se distinguem da dinâmica agrícola tradicional na região.

Um artigo sobre as políticas de crédito fundiário na região Sul, bastante rico quanto aos enfoques analíticos, traz uma abordagem do funcionamento do PNCF na região do Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina. Segundo os autores Romão, Guedes e Búrigo (2019), o programa é, no estado, a principal política pública de acesso à terra. Com métodos qualitativos e quantitativos, visitando famílias nos municípios com maior e menor número de contratos do programa, a pesquisa mostrou que, entre os entrevistados – enquadrados ou apenas enquadráveis no programa –, havia uma demarcada distinção de capital social. Os autores diferenciaram dois grupos: caboclo/“brasileiros” e colonos. Os primeiros se notabilizavam pela baixa participação em redes sociais extracomunitárias – associações produtivas e sindicatos –, e, por essa razão, enfrentavam maiores dificuldades de acesso ao PNCF.

A primeira parte do artigo é dedicada a revisar a história institucional do PNCF, desde o Cédula da Terra até as alterações normativas promovidas pelo Conselho Monetário Nacional em 2018, com a ampliação dos perfis de elegibilidade renda e patrimônio e o aumento do teto de financiamento R\$ 80 mil para R\$ 140 mil. Em seguida, o texto aponta como o PNCF foi, em comparação com a reforma agrária convencional, preponderante em Santa Catarina, onde atendeu a 72% das famílias beneficiadas com políticas de acesso à terra a partir de 2003. Os autores chamam em seguida atenção para a queda contínua do número de contratos do PNCF na região, de 2005 (93 beneficiários) até 2014 (3 beneficiários), imputando a causa dessa redução à valorização das terras agrícola ante a alta dos commodities (soja e milho).

Ao analisar o desempenho do PNCF no meio-oeste catarinense, os autores constatarem que apenas sete municípios da região responderiam por mais de 55% dos beneficiários, e atribuem essa diferença à disparidade do estoque de capital social das respectivas populações, que, etnicamente, se dividiriam entre caboclos/“brasileiros” e colonos. Historicamente, a ocupação de áreas pelos caboclos deu-se antes da dos colonos, mas sob a condição de posseiros, ao passo que os colonos, imigrantes, estabeleceram-se como proprietários. Tal clivagem, segundo os autores, influenciou na ação dos agentes que operacionalizam o PNCF, para os quais os caboclos/“brasileiros” seriam um grupo de restrita incapacidade de endividamento, mais perfilado à reforma agrária por desapropriação.

A pesquisa de Romão, Guedes e Búrigo (op. cit., p. 43) abrangeu os dois grupos – 1/3 de caboclos e 2/3 de colonos (descendentes de alemães, italianos e poloneses). As diferenças entre eles se revelam na renda – todas as famílias que declaram rendimento anual inferior a R\$ 30 mil eram de caboclos/“brasileiros” – e na participação em organizações (cooperativas, sindicatos) – nenhuma das famílias de caboclos/“brasileiros” participava de sindicatos e organizações comunitárias. A maioria delas teve acessos à terra via Banco da Terra ou por arrendamento/parceria, ao passo que as famílias de colonos têm a terra da família como importante forma de acesso. A ausência de DAP era vista como o principal impedimento para o acesso dos produtores às políticas públicas da agricultura familiar, e os contratos de arrendamento acabaram por se tornar estratégias dos filhos de agricultores e dos trabalhadores rurais para obter o documento. Outra diferença entre os grupos investigados diz respeito ao conhecimento que eles têm acerca das políticas públicas: entre as famílias caboclas/“brasileiras”, as políticas sociais eram mais citadas em comparação com as de cunho

produtivo, ao passo que estas eram significativamente mais bem conhecidas pelas famílias de origem europeia.

A pesquisa comparou famílias que tiveram e famílias que não tiveram acesso ao crédito fundiário, embora com perfil elegível para o programa. Os motivos citados pelos não beneficiários incluíam o desconhecimento do programa, a dificuldade de obtenção da documentação necessária, a morosidade do processo e a dificuldade de encontrar terras no valor do teto do Programa. Todos os entrevistados não beneficiários e pertencentes ao grupo dos caboclos/“brasileiros” afirmaram que o trabalho na agricultura se torna mais penoso devido à sua condição de arrendatário ou parceiro. O artigo conclui que a descentralização do PNCF e seus mecanismos de participação – por meio dos sindicatos e conselhos – eram fatores que criaram inesperada dificuldade aos caboclos/brasileiros para acesso ao financiamento, justamente em razão da não integração desse grupo a instâncias organizativas da agricultura familiar local.

No Sudeste, Lima e Pires de Paula (2021) analisam o processo de implementação da chamada reforma agrária via mercado no Pontal do Paranapanema, em São Paulo. Os autores argumentam a implementação de projetos do Banco da Terra e, posteriormente, do PNCF na região serviu ao objetivo de desmobilizar a luta pela reforma agrária convencional e que, entre outros problemas, instalou as famílias em lotes pequenos e criou um ciclo de endividamento. Agravou esse processo o fato de o acesso ao Pronaf, por exemplo, ter sido empregado na subsistência familiar em razão da ausência de projeto técnico de investimento e da estiagem que se abateu na região em anos recentes. Lima e Pires de Paula (op. cit.) apontam, entretanto, que o acesso a outras políticas públicas, como o PNAE, e a formas de complementação de renda, como a aposentadoria rural e o Bolsa Família, contribuíram decisivamente para garantir a permanência das famílias na terra. De modo geral, segundo os autores, os empreendimentos do Banco da Terra na região apresentam um alto índice de inadimplência, com associações frágeis, constituídas apenas para satisfazer as exigências burocráticas de participação no financiamento, com ausência de assistência técnica e com intensa rotatividade de famílias, devido às desistências e substituições.

Por fim, entre os estudos de caso, dois artigos tratam especificamente da linha Nossa Primeira Terra (NPT): o primeiro deles – Barcellos (2016) – voltado ao estudo da configuração do programa, e o segundo – Rodriguez e Conterato (2016) – trazendo um estudo de caso com jovens agricultores do Espírito Santo. Por meio de uma abordagem qualitativa, entrevistando atores políticos que participaram da formulação do programa, Barcellos aponta que o NPT foi concebido, em 2003, como resposta à juventude rural organizada que, contrapondo-se à “fatalidade” da migração para as cidades, reivindicava condições de permanecer no campo. De início, dentro dos limites de renda e patrimônio familiar fixados pelo programa, a linha se direcionava a jovens sem-terra, agricultores e filhos de agricultores, ou egressos das escolas agrotécnicas, com idade entre 18 e 24 anos; posteriormente, a faixa etária foi estendida até 29 anos. De acordo com Barcellos (op. cit.), cerca de dez anos após a implementação do programa, o NPT o contribuía, em algumas regiões, para as famílias ampliarem a quantidade de terras, permitindo que os jovens permanecessem nas áreas rurais e construíssem projetos produtivos próprios. Os entraves identificados diziam respeito ao preconceito institucional em relação ao grupo social da juventude, tanto como sujeito político como na condição de público beneficiário de uma política pública. Barcellos (op. cit.) afirma que a visão social negativa sobre a juventude obstava o caminho dos recursos até o grupo destinatário do financiamento via NPT.

Rodriguez e Conterato (op. cit.) propõem observar o significado do acesso ao NPT para a permanência dos jovens no campo: entrevistando sete associações de jovens rurais em dois municípios capixabas (Água Branca e Barra de São Francisco) – que registram o maior número de projetos do NPT no Espírito Santo –, a autora constatou que o acesso dos jovens à terra pelo PNCF proporcionou-lhes um ativo importante não apenas para sua reprodução social e

econômica, como, ainda, para o desenvolvimento de estratégias de autonomia, ainda que, na maior parte das vezes, estes processos se conectem com questões, limites e projetos familiares. A autora identificou dois grupos de agricultores entre os entrevistados: os ex-meeiros, que identificam na aquisição da terra um verdadeiro divisor de águas nas suas vidas, com uma transição de um estado de dependência a uma situação de maior autonomia e segurança, e os filhos de proprietários, que veem na obtenção da terra uma forma de melhorar as condições de reprodução socioeconômica da família, ante uma situação anterior de escassez de área e fragmentação patrimonial.

Embora a maioria dos beneficiários entrevistados por Rodriguez e Conterato (op. cit., p. 176) não tenha observado, a partir de sua participação ao PNCF, uma melhoria no acesso a outros programas e políticas públicas, a totalidade deles declarou que suas condições de vida melhoraram. Boa parte dos jovens afirmou, entretanto, que ainda precisava trabalhar fora da propriedade para complementar a renda e que, preferencialmente, gostaria de se dedicar unicamente à atividade no seu lote. Rodriguez e Conterato notaram, além disso, que o perfil produtivo dos projetos – com pecuária leiteira ou café ocupando a maior parte da área cultivada, além de pequenas criações e culturas de subsistência – não sinalizava nenhuma tendência de diversificação da produção na região ou qualquer tentativa, da parte dos jovens, de se contraporem ao modelo produtivo hegemônico.

Complementarmente aos resultados de sua pesquisa de campo, Rodriguez e Conterato (op. cit., p. 180) levantaram algumas questões importantes sobre o PNCF. Ela aponta que cerca de 1/3 dos beneficiários que acessaram o PNCF na sua primeira década tinham até 28 anos de idade, o que significa que jovens estariam escolhendo ingressar no programa pela via convencional, sem acionar o NPT, fosse por cálculo econômico – os juros menores do CPR seriam em certos casos mais vantajosos que o bônus do NPT –, fosse por desinformação. A desinformação seria um problema na raiz do programa: de acordo com os autores, grande parte dos jovens entrevistados souberam da existência do PNCF por meio de técnicos de ATER de empresas privadas – as mesmas que, depois, elaborariam os respectivos projetos – ou por proprietários interessados em vender seus imóveis. Tal dado indicava não apenas a ineficácia dos canais públicos de divulgação da política, mas também a fragilidade de outros atores políticos, como os sindicatos locais.

### 1.2.3 Análise de impacto

Dois estudos de 2015 oferecem, dentro de quadros metodológicos específicos, análises de impacto do PNCF.

Helfand, Sielawa e Singhania (2015) propõem uma avaliação de impacto do PNCF na produção agrícola e na renda, utilizando o modelo de diferença em diferenças, controlando efeitos individuais e municipais. Além disso, o estudo investigou o impacto que anos adicionais das famílias sobre o imóvel rural adquirido poderia ter sobre as variáveis investigadas. Com efeito, o principal achado do estudo aponta que o PNCF aumenta a produção e a renda em torno de 75% e 35%, respectivamente, mas apenas após cinco anos de permanência da família na terra. Em relação ao aumento da produção, esse índice representa o acréscimo por pessoa no domicílio, tendo como referência a linha-base de produção dos não-beneficiários. No que diz respeito à renda – um indicador superior de bem-estar, pois traduz a possibilidade de que o aumento da produção agrícola substitua os rendimentos do trabalho –, a taxa de crescimento também diz respeito a pessoas por domicílio em relação à linha-base de renda dos não beneficiários. Os autores chamam atenção para o fato de que boa parte da receita das famílias é destinada ao pagamento das dívidas com o PNCF e que este compromisso coloca os beneficiários frente a um trade-off entre o bem-estar atual e a acumulação de ativos. Mantido

o ritmo de crescimento da produção, porém, é plausível esperar melhorias no bem-estar dos beneficiários.

Com base nos achados da pesquisa, Helfand, Sielawa e Singhania (op. cit.) sugerem que, como os beneficiários só obtêm ganhos significativos de renda a partir do quinto ano na terra, seria oportuno estender o período de carência para a maturação dos projetos produtivos. Além disso, como os beneficiários não alcançam um nível de renda que eleve o nível de bem-estar mesmo após esses cinco anos de permanência no imóvel, o prazo de pagamento da dívida poderia ser dilatado, a fim de reduzir o peso das parcelas anuais. Por fim, os autores ponderam que a observação de efeitos positivos sobre a renda apenas após alguns anos ressalta a importância de realizar avaliações de impacto de médio prazo dos programas.

Galindo et al (2015) examina os impactos regionais do PNCF sobre o valor bruto da produção agropecuária (VBPA) entre 2006 e 2012. A abordagem utilizada combinou a utilização de microdados de agricultores beneficiados e não beneficiados do programa e estimações para cada uma das cinco macrorregiões brasileiras. A avaliação dividiu a amostra por grupos homogêneos de agricultores familiares, segundo a regra de classificação do PRONAF. Os resultados indicam que o programa não apresenta impacto significativo quando se consideram todos os tipos de beneficiários, mas a análise específica para grupos mais homogêneos indica que o PNCF tem impacto positivo sobre o VBP entre beneficiários de menor renda. Além disso, os resultados apontam efeitos diversos do PNCF nas faixas dos agricultores menos vulneráveis (grupos do PRONAF B, A/C e V): entre os beneficiários classificados no PRONAF B, os efeitos positivos se verificam apenas nas regiões Sul e Sudeste; para o grupo do PRONAF A/C, o programa tem impacto positivo sobre o VBPA apenas no Sudeste e Centro-Oeste. Já o grupo PRONAF V apresentou, de uma forma geral, impactos negativos do PNCF.

Cabe ressaltar que um dos limitadores da análise apresentada neste texto é a potencial defasagem entre a atualização da DAP e a data do contrato do PNCF. Isso pode estar interferindo nos resultados, já que o produtor pode estar desfrutando de outra condição tanto em comparação com a data de seu contrato de financiamento quanto de atualização da DAP. Assim, é necessário entender melhor a razão de o desempenho da produção agropecuária dos beneficiários menos vulneráveis (pertencentes aos grupos do PRONAF B, A/C e V) do PNCF ter sido menor, em algumas estimações, quando comparado com produtores similares que não acessaram o programa. Nesse sentido, uma investigação mais detalhada se faz necessária para que, além dos benefícios observados, se evite que o programa possa ter efeito inverso ao desejado para alguns grupos regionalizados, ou que os recursos do programa sejam utilizados para outros fins.

A partir do conjunto de artigos examinados aqui, é possível levantar alguns aspectos analíticos gerais que perpassam as leituras feitas sobre os programas de crédito fundiário, com destaque para o PNCF. O primeiro ponto diz respeito ao fato de que, a despeito das contradições e críticas relativas a tais programas, eles se consolidaram institucionalmente e, em certa medida, se mostraram importantes para determinados públicos e em determinadas regiões. Um segundo ponto refere-se exatamente a isso: dado o caráter descentralizado do PNCF e seu enraizamento nas esferas municipais, as experiências de implementação – bem como os problemas decorrentes delas – obedecem a uma dinâmica fortemente localizada, seja pelos atores participantes, seja pela configuração das instituições e órgãos locais, seja pela estrutura fundiária da região onde ele incide. Parte das críticas à concepção do programa encontra procedência em alguns estudos de caso, tanto no que se refere às diferenças entre os objetivos implícitos nas diretrizes de funcionamento do PNCF – como a participação social, às vezes puramente pró-forma –, quanto no que concerne aos processos de endividamento dos beneficiários. As análises de impacto, porém, revelaram que o PNCF pode aportar melhoria nas condições socioeconômicas de vida de beneficiários dentro de enquadramentos específicos ou ao longo do tempo.

A seguir, detalham-se os resultados da avaliação, orientados por questões avaliativas.

## 2 Avaliação do desenho.

Neste item, buscou-se avaliar se existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF, notadamente no que concerne à instituição e formalização de objetivos e de normas do Programa; à estrutura implementada para monitoramento da execução (indicadores e metas, por exemplo); aos controles existentes para mitigar a inadimplência no programa; à ocorrência de eventuais sobreposições com outras políticas públicas e programas de natureza fundiária; e ao processo de seleção de operadores do PNCF e de implementação da política de assistência técnica e extensão rural (Ater).

Para tanto, estabeleceu-se a seguinte questão avaliativa: *“Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF – Terra Brasil?”*.

### 2.1 Os objetivos do PNCF encontram-se definidos de maneira formal e clara.

Verificou-se que tanto a Lei Complementar quanto sua regulamentação não trazem explicitamente o objetivo da política pública. Ele fica subentendido nas disposições preliminares.

O artigo 1º da LC nº 93/1998, ao criar o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, define como sua finalidade o financiamento de programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.

Já o Decreto nº 4.892/2003, também em seu artigo 1º, conceitua programa de reordenação fundiária como “ação do poder público que visa a ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares, visando a sua justa distribuição, por intermédio de mecanismos de crédito fundiário” e programa de assentamento rural como “ação do poder público federal estadual ou municipal, cooperativas ou associações de trabalhadores rurais que, com ou sem apoio do poder público, promoveram ações de redistribuição de terras com a dimensão da propriedade familiar”.

O Decreto nº 10.126/2019, por sua vez, introduziu a conceituação do PNCF – Terra Brasil como sendo “um conjunto de ações e projetos de reordenação fundiária e de assentamento rural, complementares à reforma agrária, promovidos por meio do crédito fundiário, oriundo dos recursos do Fundo de Terras e Reforma Agrária (...) destinados ao acesso à terra e a investimentos básicos [...]”.

Dessa forma, extrai-se que a política pública em análise objetiva oferecer condições para que os agricultores sem acesso à terra, ou com pouca terra (imóveis cuja área não alcancem a dimensão da propriedade familiar), possam comprar imóvel rural por meio de um financiamento de crédito rural, com juros e condições de pagamento diferenciadas, conforme definido em regulamento.

Os objetivos da política pública ficaram mais claros por ocasião da edição do Regulamento Operativo do PNCF – Terra Brasil, inicialmente aprovado por meio da Portaria nº 133, de 15.10.2020 (posteriormente modificada pela Portaria SAF/MAPA nº 122, de 23.03.2021 e pela Portaria SAF/MAPA nº 197, de 31.08.2021).

Encontra-se disposto nesses instrumentos que o PNCF – Terra Brasil “tem como objetivo principal o acesso à terra, contribuindo para a redução da pobreza rural, gerando oportunidade, autonomia e fortalecimento da agricultura familiar, alicerçado na melhoria da qualidade de vida, geração de renda, segurança alimentar e sucessão no campo para os agricultores familiares”.

Dessa forma, conclui-se que a alteração legislativa atendeu às disposições do Decreto nº 9.191, de 01.11.2017, o qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

Verifica-se que os objetivos da política pública se encontram formalizados, ainda que de forma intrínseca, nas disposições iniciais das normas relacionadas, ficando mais claros com as alterações conceituais promovidas pelo Decreto no 10.126/2019 e respectiva regulamentação.

## **2.2 A atuação dos atores governamentais na execução do PNCF - Terra Brasil encontra-se adequadamente normatizada, entretanto inexistem rotinas instituídas com a finalidade de assegurar a tempestiva elaboração de normas regulamentares.**

O Decreto nº 4.892, de 25.11.2003 (com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 10.126, de 21.11.2019), instrumento regulamentador do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – FTRA, prevê como norma secundária o seu Regulamento Operativo, a ser aprovado pela (SAF/Mapa).

Constam, ainda, desse Decreto, competências determinadas para a SAF/Mapa de aprovar, além do referido Regulamento Operativo, os manuais de operação dos programas financiados pelo FTRA, bem como dos planos anuais de aplicação dos respectivos recursos (conforme artigo 19). Ainda dispõe o Decreto, que caberá àquela Secretaria, por meio do Departamento de Gestão do Crédito Fundiário, “propor ao Conselho Monetário Nacional normas capazes de permitir o financiamento de quaisquer projetos factíveis revestidos de essencialidade e legitimidade, que satisfaçam as condições deste Decreto” (artigo 16, inciso II).

Assim, o arcabouço regulamentar da política pública, além do seu decreto regulamentador, é composto pelo Regulamento Operativo, pelo Manual de Operações e pelas Resoluções do Conselho Monetário Nacional (nesse caso, quanto às normas de regência das operações de crédito fundiário).

Nesse contexto, destaca-se que o gestor não demonstrou existirem procedimentos e rotinas instituídos com a finalidade de assegurar a tempestiva elaboração das normas regulamentares, inclusive quanto à necessidade de aprimoramento/revisões do arcabouço regulamentar já existente.

Na visão do gestor, a transferência das atribuições do extinto Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf para SAF/Mapa teve o objetivo de dar agilidade à emissão das normas regulamentares para a consecução da política pública, possibilitando maior celeridade na execução do Programa e nas alterações necessárias para atualização e operacionalização da política.

Entretanto, o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, com as adaptações necessárias a partir das alterações efetuadas na norma regulamentar por meio do Decreto nº 10.126, de 22.11.2019, foi publicado somente em 16.10.2020 (cerca de um ano após a publicação do referido Decreto), com alterações posteriores em 23.03.2021 e em 31.08.2021. Já o novo Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil teve sua publicação efetuada ainda mais tarde, em 23.03.2021, com alterações em 31.08.2021.

Verifica-se que foram editadas as normas regulamentares previstas no Decreto nº 4.892, de 25.11.2003, quais sejam o Regulamento Operativo e Manual de Operações do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, bem como as respectivas resoluções do Conselho Monetário Nacional, estas em relação às condições de financiamento.

Quanto à demora de cerca de um ano para a publicação do Regulamento Operativo, bem como do Manual de Operações apenas em março/2021, o gestor informou que não houve prejuízos ao andamento do Programa, justificando que havia uma necessidade preliminar de alterações nas resoluções do Conselho Monetário Nacional e Manual de Crédito Rural, com tratativas desenvolvidas junto ao Ministério da Economia. De fato, nesse período as operações de crédito fundiário continuaram a ser executadas com base nas normas regulamentares do antigo PNCF, não sofrendo o Programa hiato de continuidade.

A tabela a seguir, com informações extraídas do Painel de Liberações do PNCF, mostra o quantitativo de operações finalizadas, com liberação dos recursos pelo agente financeiro:

**Tabela 1: Quantitativo de operações finalizadas**

Ano	Liberações
2018	625
2019	725
2020	1.004
2021	1.178
2022	1.159

Fonte: Painel de Liberações PNCF<sup>9</sup>, consulta em 20.02.2023.

Dessa forma, verifica-se que não houve prejuízos à execução do Programa em função dos atrasos de regulamentação, uma vez que em 2020, primeiro ano após as mudanças efetuadas por meio do Decreto nº 10.126/2019, houve incremento nas operações finalizadas, ainda que sob o amparo das normas regulamentares anteriores.

Haja vista as disposições das normas gerais previstas para a política pública, com a edição do Decreto nº 4892/2003 e suas alterações, bem como aquelas previstas no Regulamento Operativo, no Manual de Operações do Programa e nas resoluções do Conselho Monetário Nacional, verifica-se que a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos na execução do PNCF – Terra Brasil está normatizada nos instrumentos legais e regulamentares.

Dessa forma, conclui-se a atuação dos atores envolvidos na execução do PNCF – Terra Brasil está normatizada nos instrumentos legais e regulamentares, com as competências adequadamente definidas. Entretanto, não existe uma rotina de atualização, com vistas a assegurar a tempestiva elaboração das normas regulamentares. A transferência de atribuições do extinto Condraf para a SAF/Mapa, embora citada pelo gestor como fator de agilização do processo, não foi suficiente para impedir o atraso na emissão dos normativos (lapso temporal para regulamentação do novo programa). Não obstante, verificou-se que não houve descontinuidade do programa, uma vez que permaneceu sendo executado de acordo com as normas antigas.

Todavia, considerando-se o pressuposto de que as atualizações normativas ocorrem para qualificar a política pública, entende-se que a morosidade na aplicação de novos normativos às operações de crédito, embora não descontinue o programa, permite a execução nos moldes anteriores/desatualizados, não refletindo as melhorias estabelecidas.

<sup>9</sup> Disponível em <https://datastudio.google.com/reporting/e5942fb3-3295-4af6-8a81-8c04a4a90375/page/GtvvtC?s=gaZY4xYQJ3Y>.

### **2.3 Procedimentos incipientes relativos à prevenção de inadimplência no âmbito do Programa, sem a incorporação de práticas voltadas para sua mitigação utilizadas em programas semelhantes ao PNCF - Terra Brasil.**

O gestor abordou os procedimentos de prevenção da inadimplência e aplicação de uma gestão de riscos no processo, informando inovações incorporadas ao fluxo operacional de acesso ao crédito por ocasião da reestruturação do PNCF Terra Brasil, em conformidade com as recomendações expressas no Acórdão nº 2212/2018 - Plenário – TCU. São elas a contratação por projeto, elaborado por meio de Entidade Cadastradora que, além do cadastramento, será a responsável técnica pela elaboração do projeto de aquisição do imóvel – SAT, dos projetos de investimentos básicos – SIB e do projeto de investimento do PRONAF-A; a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, do profissional e/ou da Entidade elaboradora do projeto; e adoção de medidas mitigadoras de risco climático como a utilização do Zoneamento Agrícola de Risco Climático – Zarc.

A adoção desses procedimentos pode ser observada em relação aos projetos de financiamentos inseridos na Plataforma Obter Crédito – Terra Brasil, uma vez que o rol de documentos a serem inseridos contemplam as inovações, tais como o projeto de financiamento, a ART e a existência ou não de ZARC.

A modalidade de contratação por “projeto” dá mais qualificação ao financiamento, com foco na sua sustentabilidade. Traz, ainda, a figura da responsabilização técnica pelo projeto, de profissional que responderá mediante ART pela elaboração do projeto.

Por outro lado, a introdução da utilização do ZARC como forma de mitigar a influência das ações da natureza nos resultados do projeto alinha-se com a implantação de uma gestão de riscos relativa à execução dos projetos financiados.

Dessa forma, verifica-se que existem procedimentos iniciais para a prevenção da ocorrência de inadimplência, com fundamento numa melhor construção do projeto de financiamento e responsabilização pela sua elaboração.

Contudo, existe espaço para melhorias, decorrentes de uma maior aderência da avaliação de riscos dos projetos àquela política do órgão gestor instituída em conformidade com a Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1, de 10.05 2016, ou seja, de instituição de gestão de riscos compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos.

Em relação ao Mapa, seriam observados, em especial, os procedimentos de gerenciamento de riscos, em conformidade com a definição trazida no artigo 3º, inciso IX, da Portaria Mapa nº 70, de 03.03.2020, com o detalhamento de cada etapa desse gerenciamento pormenorizado no Guia de Gestão de Riscos, aprovado pela Resolução nº 1, de 29.07.2021, do Comitê de Governança, Riscos e Controle do Mapa, Capítulo 4.

Por outro lado, as experiências voltadas para a mitigação da inadimplência, notadamente em relação aos programas e políticas públicas voltadas para público-alvo semelhante ao do PNCF – Terra Brasil, não estão sendo incorporadas à execução desse Programa.

Quanto à adoção de boas práticas adotadas por gestores de outros programas de crédito para público alvo semelhante (p. ex. relativas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf), em relação à redução da inadimplência, a informação disponibilizada pela Unidade foi de dificuldades no acesso de informações com outras linhas de créditos ou programas similares ao PNCF, optando-se pela realização de estudo dos perfis de inadimplentes/inadimplentes a partir de informações da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Acerca das dificuldades enfrentadas pela SAF/Mapa para ter o acesso a dados de outras linhas de créditos ou programas similares ao PNCF, foram citadas, apenas, as variáveis que deveriam ser disponibilizadas, consideradas essenciais na base do Pronaf, a saber: "Valor Inadimplente"; "Volume da Inadimplência"; "Data de entrada em Inadimplência", sem agregar considerações acerca das dificuldades enfrentadas pela SAF/Mapa para ter o acesso a esses dados.

Observa-se que as informações acerca de outras linhas de créditos ou programas similares ao PNCF geralmente são de responsabilidade de órgãos dentro da estrutura do Mapa (por exemplo, Secretaria de Política Agrícola em relação ao Pronaf), sendo passíveis de compartilhamento para incorporação como boa prática para a redução da inadimplência.

Os dados obtidos nos estudos de perfis de adimplentes/inadimplentes trazem subsídios importantes para estratégias posteriores de prevenção da inadimplência, uma vez que fornecem caracterizações de mutuários segundo diversas variáveis de estudo. Nesse sentido, podem ser destacadas a segmentação por região, por período de contratação, por gênero, por faixa de idade, por estado civil, por escolaridade, por área média explorada, por atividades produtivas desenvolvidas, por faixas de renda bruta, por produtos explorados e por tipo de organização social de filiação. Assim, o estudo permite que o gestor trace perfis de potenciais riscos de inadimplência, levantando possíveis pontos de implementação de mecanismos mitigadores.

A falta de uma maior interação com outros órgãos executores de políticas análogas ao Crédito Fundiário pode privar os gestores desse Programa de informações úteis para a prevenção da inadimplência, tendo em vista o sucesso de alguns programas nessa linha, tendo como paradigma o Pronaf, que historicamente apresenta índices baixos de não pagamento dos compromissos e características de crédito próximas do PNCF, tais como baixas taxas de juros ao tomador e incentivos para o devedor pontual, como os rebates.

Por fim, cabe destacar que não há clareza quanto ao resultado da adoção dessas rotinas, implementadas para prevenir a ocorrência de inadimplência no âmbito do PNCF, ou seja, se estão sendo monitoradas e avaliadas quanto a sua eficácia e suficiência. Dessa forma, cabe, ainda, a adoção de procedimentos de monitoramento dos resultados/índices verificados em decorrência da aplicação dessas novas rotinas, tendo em vista que os novos financiamentos, realizados à luz do novo Terra – Brasil, ainda se encontram em período de carência.

#### **2.4 Carência de um diagnóstico estruturado quanto à suficiência do alcance da rede credenciada a operar no âmbito do PNCF – Terra Brasil, levando-se em consideração variáveis como a ampliação do público-alvo para regiões de maior necessidade de recursos (baixo IDHM) e a expansão de atendimento em regiões com, ainda, baixo quantitativo de contratações (Região Norte, por exemplo).**

Nos termos da Lei Complementar nº 93, de 04.02.1998 (art. 4º, § 1º), a gestão financeira do FTRA caberá aos bancos oficiais, de acordo com as normas elaboradas pelo órgão competente. Nessa linha, O PNCF – Terra Brasil é operado atualmente pelo Banco do Brasil (BB) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A Caixa Econômica Federal mantém uma carteira de contratos ativos, contudo não efetua novas contratações desde 2013.

Conforme informações disponibilizadas pelo Decred/SAF/Mapa, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 197/2019, com proposta de alteração da Lei Complementar nº 93, de 04.02.1998. Dentre as proposições está a alteração do Art. 4º, que inclui as Cooperativas de Crédito, após credenciamento pelo Órgão Gestor do FTRA, com a possibilidade de operacionalizar as contratações do PNCF Terra Brasil.

Dessa forma, já existe uma iniciativa legislativa que busca implementar a operacionalização do Fundo por meio das cooperativas de crédito. Em relação a outros bancos privados e entidades do mercado financeiro, não existem proposições para estender a essas entidades a possibilidade de operar com os recursos em questão.

Ainda conforme informado pelo Mapa, o Banco do Brasil tem uma atuação nacional, com foco nas Regiões Sudeste, Centro Oeste e Sul, bem como o Banco do Nordeste atua na Região Nordeste. Na Região Norte, o PNCF atua nos Estados do Tocantins, Rondônia e Pará, com cobertura dos serviços pelo Banco do Brasil. Existem negociações preliminares para que o Banco do Amazonas - Basa possa também atuar na Região Norte.

Nesse contexto, questionado acerca da existência de estudos quanto ao alcance territorial dos agentes financeiros autorizados a operar o PNCF – Terra Brasil, inclusive quanto à existência de regiões sem cobertura desses serviços, gerando eventuais lacunas de atendimento, o Mapa informou que não foi realizado tal diagnóstico, destacando apenas que, na visão do gestor, as coberturas do BNB na área da Sudene e do BB no restante do país são satisfatórias.

Verifica-se que uma discussão sobre eventual ampliação da rede de operadores financeiros do PNCF – Terra Brasil fica prejudicada sem um diagnóstico preciso da atual cobertura, levando-se em consideração potenciais atendimentos a serem buscados pelo Programa. Lembrando que o Decreto 4.892/2003 prevê que os financiamentos com recursos do FTRA priorizarão os Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, os quais geralmente carecem de infraestrutura de bens e serviços, dentre os quais podem ser incluídos os serviços bancários.

Em termos de amplitude territorial da rede atualmente credenciada para operar o PNCF – Terra Brasil, verifica-se que o BB tem um alcance nacional e com números relevantes. Conforme dados constantes do Relatório de Gestão 2021 da empresa<sup>10</sup>, o BB tinha 3.979 agências ao final de 2021, distribuídas nas cinco regiões brasileiras: Norte (254), Nordeste (818), Centro-Oeste (394), Sudeste (1.704) e Sul (809).

Já o Banco do Nordeste, conforme dados também disponibilizados em seu Relatório de Gestão de 2021<sup>11</sup>, está presente em 382 municípios de sua área de atuação (Região Nordeste e norte de Minas Gerais e Espírito Santos) com 980 postos físicos de atendimento, sendo 292 agências e 688 unidades de microcrédito urbano ou rural.

Em relação à Caixa Econômica Federal (CEF), há uma situação peculiar de existir uma carteira ativa com 1.185 operações contratadas, todavia sem cobertura contratual entre as partes (Mapa/CEF) desde o fim da vigência do Contrato nº 01/2012. Ainda, conforme consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, existem recursos da ordem de R\$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões de reais) repassados à Caixa e constantes da Conta 1.2.1.1.1.03.08 – Financiamentos Concedidos a Receber. Cabe ressaltar que as solicitações de devolução das disponibilidades do FTRA em poder da Caixa e a celebração de um novo contrato entre Mapa e Caixa, visando que seja restabelecida a remuneração pela gestão da atual carteira e para a oferta de novas contratações no âmbito do Programa, não foram atendidas pela empresa até a conclusão desta avaliação.

A reinserção da CEF na operação do Crédito Fundiário acrescentaria uma grande rede de atendimento (de cerca de 4.200 postos de atendimento, conforme informação constante do sítio da empresa na internet), inclusive de unidades especializadas no agronegócio, além da

---

<sup>10</sup> Disponível em <https://www.bb.com.br/docs/portal/gesem/RelatorioAnual2021.pdf>.

<sup>11</sup> (disponível em <https://www.bnb.gov.br/web/guest/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>).

expertise no atendimento de outros programas de governo, a exemplo do Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil/Bolsa-Família.

Contudo, verifica-se que não está ocorrendo sinalização daquela empresa no sentido de retomar a participação na execução do Crédito Fundiário; e que há resistência na devolução dos recursos do FTRA pela CEF. Nesse sentido, apenas considerando o ano de 2022, verifica-se que a SAF/Mapa informou os pontos com necessidade de saneamento na relação Mapa/CEF quanto à gestão dos recursos do FTRA. Dentre esses pontos, destaca-se a tramitação de novo contrato administrativo com o agente financeiro, objetivando a regularização da remuneração pela operação dos contratos de SAT e de SIB ativos em carteira, decorrentes do Contrato nº 01/2012, com formalização de uma minuta e prazo de três meses para a formalização do instrumento. Já a partir de abril de 2022, as tratativas foram no sentido de devolução imediata de recursos do FTRA em poder da CEF e não mais tratando da celebração de novo contrato para atendimento das operações em vigência junto ao agente financeiro.

Ressalte-se, ainda, que a SAF/Mapa reconhece não ter realizados estudos que avaliem o impacto da não participação da CEF da execução do PNCF - Terra Brasil.

Em relação às negociações preliminares em andamento para a inclusão do Banco da Amazônia como operador do PNCF-Terra Brasil, conforme informado pela SAF/Mapa, verifica-se que haveria um incremento significativo de unidades de operação, uma vez que o Basa está presente nos nove estados da Amazônia Legal Brasileira, inclusive naqueles estados que ainda não contam com operações do Crédito Fundiário (Amazonas, Roraima, Acre e Amapá), com cerca de 120 agências.

Já uma eventual entrada das cooperativas de crédito ao rol das instituições autorizadas a operacionalizar o Crédito Fundiário traria substancial acréscimo na capacidade de atendimento. Conforme dados da Organização das Cooperativas Brasileiras<sup>12</sup>, no Brasil existem atualmente cerca de 800 cooperativas de crédito, com uma rede de atendimento com mais de 7.250 agências e mais de quinze milhões de cooperados. Em 264 municípios do país são a única opção disponível de atendimento. Com forte atuação nas regiões Sul e Sudeste, que concentram cerca de 5.800 pontos de atendimento, a rede está presente nas 27 unidades federativas e em 5.232 municípios brasileiros (cerca de 94% das unidades municipais).

Em resumo, verifica-se que os agentes financeiros credenciados para operar com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, na forma de financiamentos do PNCF – Terra Brasil, são atualmente o Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil, com atuações bem delimitadas: o BB com uma atuação nacional, mas com foco nas regiões Sudeste, Centro Oeste e Sul e o BNB atuando especificamente na Região Nordeste. Na Região Norte, o programa é operacionalizado em Tocantins, Rondônia e Pará, com os serviços financeiros prestados pelo Banco do Brasil.

Conforme informado pelo órgão gestor, a distribuição geográfica atual do PNCF Terra Brasil abrange 1.829 municípios em 21 estados da federação.

Na atual configuração legislativa, em que apenas instituições financeiras oficiais estão autorizadas a gerir os recursos do FTRA, a possibilidade de entrada do Banco da Amazônia pode impulsionar o atendimento na Região Norte (inclusive numa situação de expansão em estados que ainda não participam do Programa). Igualmente, a retomada de atendimento pela CEF poderia acrescentar a grande rede de atendimento que a instituição possui.

Já a aprovação de alteração legislativa, autorizando as cooperativas de crédito a operar com esses recursos, trará um incremento substancial à rede de atendimento, com a ressalva de atuar fortemente em regiões já bem servidas de unidades de atendimento (Sul e Sudeste), mas com forte expertise em contratos de crédito rural.

---

<sup>12</sup> Disponíveis no endereço eletrônico [www.cooperativismodecredito.coop.br](http://www.cooperativismodecredito.coop.br).

Face a essas considerações, a conclusão sobre a suficiência do alcance da rede credenciada a operar no âmbito do PNCF – Terra Brasil carece de um diagnóstico mais preciso, levando-se em consideração variáveis como a ampliação do público-alvo para regiões de maior necessidade de recursos (baixo IDHM) e a expansão de atendimento em regiões com, ainda, baixos números de contratações (Região Norte, por exemplo). Dessa forma, a inclusão de novos credenciados, sejam públicos (Basa) ou privados (cooperativas de crédito) será suportada por critérios consistentes e não somente uma questão de mercado.

Logo, a expansão da rede de atendimento deverá pautar-se por critérios qualitativos, a partir das necessidades específicas de cada região.

Nesse sentido, cabe destacar o envolvimento de diversos atores no processo, conforme as seguintes disposições regulamentares:

- à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, cabe encaminhar proposições ao CMN para definição das normas de gestão financeira dos recursos do FTRA a serem cumpridas e executadas pelos agentes financeiros (artigo 18 do Regulamento Operativo);
- ao Colegiado Terra Brasil cabe propor ações, normas ou diretrizes que contribuam para melhorar os impactos dos programas financiados pelo FTRA, bem como propor ao órgão gestor sugestões de aprimoramento na execução e avaliação do PNCF - Terra Brasil (artigo 23, incisos IV e VI, do Regulamento Operativo); e
- ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como gestor financeiro, cabe credenciar os agentes financeiros para operar com recursos do FTRA (artigo 19, inciso V, do regulamento operativo).

Dessa forma, entende-se que também poderá partir do Colegiado Terra Brasil a proposição para uma eventual expansão da rede de atendimento ao público-alvo do PNCF – Terra Brasil, com posterior encaminhamento ao CNM por intermédio do órgão gestor, para o devido credenciamento, observado o devido processo legislativo quando tratar-se de instituições privadas, face à necessidade de alteração da Lei Complementar nº 93, de 04.02.1998.

## **2.5 Os indicadores e instrumentos implementados para avaliação do PNCF se limitam à avaliação de eficácia e resultados operacionais, inexistindo mensuração de efetividade.**

A fixação de indicadores e metas para mensurar o alcance dos objetivos de um programa, com a consequente apuração e acompanhamento dos resultados, é uma ferramenta de grande valia para o contínuo aperfeiçoamento da respectiva política pública. Conforme a Lei nº 13.971, de 27.12.2019, são diretrizes do PPA 2020/2023 “a busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas” (art. 3º, inciso II).

Em relação às metas, o PNCF – Terra Brasil trabalha exclusivamente com aquelas físicas e financeiras previstas por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Acórdão nº 3033/2012 – TCU – Plenário determinou ao então gestor do PNCF que elaborasse, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para avaliação do Programa, indicadores de desempenho, podendo partir de algumas sugestões constantes no próprio Relatório que antecedeu ao Acórdão em referência.

Contudo, a opção implementada por meio da Portaria SAF/MAPA nº 284/2022 foi de uma metodologia de aferição de resultados, de análise e acompanhamento das operações ativas do

Crédito Fundiário, com posterior publicização dos resultados por meio de painel de acesso público (o Painel de Liberações do PNCF).

Dessa forma, o normativo editado não apresenta um indicador propriamente dito, mas uma metodologia de apuração, cujos componentes são o estoque de contratações ativas e o volume de recursos liberados para a aquisição de imóveis rurais. O painel permite a segmentação por ano, agente financeiro, regiões/estados e linha de crédito (com apuração dos respectivos percentuais), bem como a apuração do valor médio liberado por contratação e o tempo médio de liberação, em conformidade com o filtro estipulado.

Não há menção a uma fase posterior de análise e tratamento dos dados apurados, visando identificar o atingimento dos objetivos do programa ou a necessidade de aperfeiçoamento. Para isso a fixação de metas e indicadores de desempenho seria de grande valia.

A implementação do “Painel de Liberações do Programa Nacional de Crédito Fundiário”, com o acompanhamento das chamadas “operações ativas” foi um avanço para a apuração dos resultados qualitativos e quantitativos do PNCF – Terra Brasil.

Contudo, sua complementação, mediante o acompanhamento por meio de indicadores é uma oportunidade de melhoria do processo, de forma a permitir que os resultados apurados para os indicadores possam colaborar para o aperfeiçoamento do programa.

No atual cenário, no entanto, essa finalidade fica prejudicada, pois os números apresentados no Painel são mais voltados para a verificação dos resultados operacionais do PNCF (como, por exemplo, o atingimento das metas físicas e financeiras previstas na LOA) do que para uma aferição de resultados do programa (que seriam obtidos por indicadores de efetividade).

Dessa forma, verifica-se a adoção de um procedimento de apuração de resultados, por meio de um painel de operações ativas, que de forma ainda incipiente traz a possibilidade de verificação de alguns indicadores da execução do Programa. Contudo, são indicadores relacionados basicamente à sua operacionalização e pobres para uma aferição de resultados, não permitindo, na atual configuração, que os resultados apurados no painel em referência possam colaborar para o aperfeiçoamento do programa.

Verifica-se que a percepção do gestor, quanto à aferição de resultados, está restrita a apenas uma dimensão da avaliação de desempenho.

Para fins da presente avaliação, adotou-se as dimensões de avaliação de desempenho detalhadas no “Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores”, publicação da Escola Nacional de Administração Pública – Enap<sup>13</sup>.

Conforme o referido trabalho, a gestão deve possuir indicadores mensuráveis e definidos a partir de objetivos claros e factíveis. Somente assim, a gestão será capaz de acompanhar com efetividade o andamento dos trabalhos, avaliar os processos, adotar os redirecionamentos necessários e verificar os resultados e os impactos obtidos. A gestão deve instituir tantos indicadores de esforço, ou seja, que relatam como o trabalho é executado, através de métricas óbvias e objetivas, quanto indicadores de resultado, que são construídos pelos indicadores de esforço e medem a expectativa no atingimento dos objetivos da gestão. Os dois tipos de indicadores medem em conjunto os resultados de fato, ou seja, aqueles que foram alcançados como decorrência de práticas de gestão. Um sistema de medição que possui apenas indicadores de esforço reflete falta de objetividade, maior preocupação com os meios que com os resultados. Se possui apenas indicadores de resultados reflete falta de conexão entre a

---

<sup>13</sup>Bahia, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021. 43 p.

estratégia, os meios e os resultados. Por fim, a gestão não deve apenas instituir e medir seus indicadores, mas também deve utilizá-los, como, por exemplo, fonte de informações para ações corretivas em seus processos, produzindo assim resultado para a organização.

Ainda segundo o referido trabalho, indicadores de esforço são adequados para a medição de planos de ação e projetos, enquanto os de resultados permitem a medição final do alcance de objetivos.

Dessa forma, os indicadores de esforço relacionam-se aos insumos e processo de trabalho, aos recursos do processo e aos esforços envolvidos para o alcance dos resultados pretendidos. Em relação aos de resultado, esses estão associados às consequências das ações, medem o efeito dos produtos e serviços oferecidos, configurando-se como indicadores de produto e de impacto. Nessa linha, dispõe o referido trabalho:

**Indicadores de insumo:** estão relacionados às pessoas e aos recursos materiais e financeiros utilizados. São indicadores úteis para dimensionar os recursos necessários para a produção (quais e quantos), mas não são capazes de indicar o cumprimento de objetivos finais.

**Indicadores de processo:** quantificam o desempenho de atividades relacionadas à forma de produção de bens e serviços. Medem a eficiência de determinado processo de trabalho, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados e o dispêndio mínimo de recursos e esforços.

**Indicadores de produto:** demonstram quantitativamente os bens e serviços produzidos como resultado da combinação de um conjunto de insumos, mediante determinado processo. Apontam a eficácia, ou seja, a capacidade de alcançar as metas e objetivos planejados.

**Indicadores de impacto:** estão relacionados à capacidade de cumprir os objetivos almejados, entregando os produtos com os meios disponibilizados e com o dispêndio mínimo de recursos e esforços. Relacionam-se à efetividade.

A mensuração de desempenho deve se pautar por uma composição de indicadores das duas dimensões apresentadas, devendo ser instituídos tanto indicadores de esforço quanto de resultado, medindo, assim, os resultados alcançados pela gestão, mas demonstrando igual preocupação com os meios e os objetivos.

Nessa linha de raciocínio, verifica-se que as informações trazidas pelo Painel de Liberações do PNCF estão mais relacionadas à operacionalização do programa, possibilitando a extração de indicadores de processo/esforço e eficácia/resultados, tais como: quantidade de operações contratadas, valor liberado/ano e liberações por agente financeiro ou localização. Também podem ser buscados indicadores de eficiência/esforço, como por exemplo o tempo médio de liberação e valores médios por liberação.

No entanto, a metodologia adotada falha em não mensurar a efetividade do programa, dos resultados alcançados em relação aos objetivos do programa.

Considerando-se o objetivo principal do PNCF - Terra Brasil de possibilitar o acesso à terra, produzindo a redução da pobreza rural e das desigualdades no meio rural, devem ser buscados indicadores que mensurem a efetividade da política para o atingimento do objetivo. Nesse sentido, o painel de liberações permite produzir diagnósticos das contratações efetuadas em estados/regiões de maior vulnerabilidade social, por exemplo. Mas existe, ainda, campo para desenvolvimento de outros indicadores nessa linha de avaliação.

Por fim, cabe ressaltar que o Mapa está disponibilizando acesso à informação acerca dos resultados do PNCF - Terra Brasil, no que se refere às contratações efetuadas, seja por meio de acesso aos “dados abertos” do Ministério, onde é possível verificar a relação de contratações efetuadas desde o antigo Banco da Terra (BT) até o formato atual (Terra Brasil), bem como pelo

painel de liberações do Programa, acessível pela página do Crédito Fundiário no endereço de internet do Mapa, onde é possível acessar as informações de quantitativo das contratações do PNCF a partir de 01.01.2018, com possibilidade de filtros por ano do contrato, agente financeiro, linha de financiamento e região/estado.

## **2.6 Ausência de coordenação efetiva do órgão gestor relativamente às ações direcionadas à articulação com demais órgãos governamentais para a viabilização de acesso a programas complementares. Não exercício, pelo Colegiado Terra Brasil, de suas competências regulamentares quanto à proposição de ações, normas ou diretrizes de articulação das políticas de desenvolvimento territorial e reforma agrária.**

Dispõe a Lei nº 13.971/2019, em seu artigo 11, que “a governança do PPA 2020-2023 visa a alcançar os objetivos e as metas estabelecidos, sobretudo para a garantia de acesso às políticas públicas e de sua fruição pela sociedade” buscando o aperfeiçoamento dos “mecanismos de implementação e integração de políticas públicas”.

À luz dessa previsão, o Ministério informou que inexistem sobreposições entre o PNCF – Terra Brasil e outras políticas públicas correlatas, sejam elas federais, estaduais e/ou municipais, considerando os objetivos e público-alvo do PNCF.

Em relação à execução do Programa 1040 – Governança Fundiária, principal fonte orçamentária de recursos para a aquisição de terras e implantação de infraestrutura das unidades produtivas, não foram evidenciadas, a partir da execução orçamentária/financeira das unidades Mapa e Incra (disponível em <https://indicadores.agricultura.gov.br/orcamentoeфинancas/index>), sobreposições de atividades nessas unidades, responsáveis, respectivamente, pelos dois grandes mecanismos de acesso à terra por apoio público, o Crédito Fundiário e o Programa Nacional de Reforma Agrária.

Verifica-se que inexistem uma coordenação efetiva do órgão gestor visando a articulação junto aos demais órgãos competentes no sentido de viabilizar o acesso dos beneficiários do PNCF - Terra Brasil a outros programas governamentais complementares, a exemplo do Pronaf, Programa de Aquisição de Alimentos -PAA, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera e programas voltados à eletrificação rural, habitação Rural e de acesso à água. Foi informado que os esclarecimentos necessários para acesso dos beneficiários do programa às políticas públicas de desenvolvimento rural são passados em eventos em que o órgão participa em todo país, realizados em parceria com outras instituições federais, estaduais e até municipais. Contudo, não existem documentos comprobatórios das atividades realizadas em poder da Secretaria. Tal situação pode dificultar o acesso dos beneficiários do PNCF - Terra Brasil a programas governamentais complementares, impactando no alcance dos objetivos projetados para esse público, a exemplo do aumento da produção, redução da pobreza e de desigualdades sociais etc.

Por fim, ressalta-se que o Colegiado Terra Brasil deve atuar na proposição de ações relacionadas à articulação de políticas de desenvolvimento territorial. No entanto, embora instituído tempestivamente, a atuação da referida instância quanto a esse papel articulador, como proponente de ações, normas ou diretrizes de articulação das políticas de desenvolvimento territorial e reforma agrária, está aquém do determinado nos normativos afetos, em especial o artigo 20, inciso V do Decreto nº 4.892/2003, replicado no Regulamento Operativo do Programa (artigo 23, inciso IV) e na sua portaria de instituição (artigo 3º, inciso IV).

Examinadas as atas relativas a duas reuniões realizadas no âmbito do Colegiado Terra Brasil, em 05.02.2021 e 10.08.2022, verifica-se que o assunto em análise não foi objeto de pauta e/ou deliberação naquelas oportunidades.

Nota-se uma inoperância do controle social, a ser realizada pelo referido Colegiado, no âmbito da política pública. Como resultado, a precariedade da sua atuação fragiliza o processo de formulação da integração de políticas, uma vez que não houve qualquer cobrança pelo não exercício do papel de agente coordenador que caberia à SAF/Mapa

## **2.7 Impossibilidade de verificação da efetividade dos controles exercidos sobre os recursos descentralizados à Anater, bem como a averiguação da extensão e profundidade do acompanhamento e monitoramento exercido pela SAF/Mapa em relação aos objetivos propostos no âmbito dos projetos executados pela agência relativos ao PNCF - Terra Brasil.**

A prestação de assistência técnica no âmbito do PNCF – Terra Brasil se dá em duas frentes. De forma individualizada, mediante Projeto de Assistência Técnica – PAT, a ser remunerada com recursos do financiamento, cuja contratação fica a critério do beneficiário. Por outro lado, no âmbito do Contrato de Gestão firmado entre o Mapa e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater, essa agência vem executando dois projetos voltados à finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural para o público-alvo do PNCF – Terra Brasil.

Verifica-se que as diretrizes de execução do projeto pela Anater foram apresentadas pela SAF/Mapa à agência, estabelecendo suas necessidades no tocante às etapas de divulgação, mobilização e qualificação da demanda ao Programa, por meio de prestação de serviços de Ater. Esse mesmo instrumento fixou a abrangência territorial, público-alvo e atividades a serem desenvolvidas. Posto isso, a Anater elaborou estudo com os parâmetros técnicos, metodológicos e econômicos para a realização de chamadas públicas e contratações voltadas ao desenvolvimento de ações do PNCF – Terra Brasil. Após o aval do Decred/SAF/Mapa a esse estudo é que foi dado prosseguimento à celebração dos instrumentos necessários à execução do projeto no âmbito do Contrato de Gestão.

O referido contrato prevê o envio, pela Anater, do "Relatório Circunstanciado de Atividades" relativo a cada trimestre, a ser apreciado pela SAF, pelos Departamentos que desenvolvam as Políticas Públicas relacionadas, sendo o Departamento de Crédito Fundiário responsável pela análise e aprovação (ou não) da execução física das metas estabelecidas para os projetos no âmbito do PNCF e PNCF - Terra Brasil.

A SAF/Mapa, após a emissão do parecer, encaminha sua avaliação ao Comitê de Monitoramento e Avaliação do Contrato de Gestão da Anater – Coater, a quem cabe a apresentação de parecer técnico e resumos executivos dos relatórios trimestrais de acompanhamento físico e financeiro da Anater.

Em relação a esses controles sobre a execução dos recursos descentralizados, muito embora tendo sido solicitada a disponibilização dos resultados do monitoramento exercido pelo Coater, mais especificamente os resumos executivos relativos ao primeiro e segundo trimestres de 2022 e o parecer técnico relativo ao exercício de 2021, a SAF/Mapa limitou-se a relatar o fluxo das informações no âmbito da Anater – SAF - Coater, sem fornecimento dos documentos em comento, restando prejudicada a verificação da efetividade de eventuais controles existentes.

Igualmente em função da não disponibilização dos documentos supra, não foi possível averiguar a extensão e profundidade do acompanhamento e monitoramento exercido pela SAF/Mapa em relação aos objetivos propostos no âmbito do projeto em análise.

Dessa forma, registre-se a ocorrência de restrição de escopo à execução da presente avaliação, pela insuficiência de documentação disponibilizada pelo gestor.

## **2.8 Atividades de fiscalização, monitoramento e avaliação das entidades executoras de Ater, a cargo da Anater conforme Contrato de Gestão firmado entre o Mapa e a agência, insuficientemente acompanhadas pelo órgão gestor.**

O Contrato de Gestão Mapa/Anater prevê, em sua Cláusula Quarta, que cabe ao ministério contratante, dentre outras obrigações, supervisionar a Anater, nos termos do Art. 10 da Lei nº 12.897/2013 (criação da agência), bem como acompanhar o Contrato, suas ações e resultados.

Na linha dessas disposições, não houve a apresentação, pelo gestor, de documentos ou informações que comprovem como se dá o efetivo acompanhamento pelo Decred/SAF/Mapa das atividades de fiscalização, monitoramento e avaliação das entidades executoras de Ater, atividades essas que são de responsabilidade da Anater.

Apenas foi ressaltado que o acompanhamento dessas atividades se dá pelo Sistema de Gestão de Ater (SGA) da Anater, estando previsto no Contrato de Gestão (Cláusula Décima Primeira, inciso III) o acesso integral e irrestrito ao SGA pelo fiscal do contrato.

A consulta ao sistema em comento demonstra a disponibilização de uma série de informações disponíveis por projeto e entidade executora, com detalhamento da execução por meta do plano de trabalho e a possibilidade de extração de dados gerenciais acerca do acompanhamento da execução dessas metas.

Verifica-se uma grande quantidade de informação disponibilizada. Como a responsabilidade primária pelo acompanhamento das entidades executoras cabe à Anater, entende-se que a verificação no âmbito do órgão gestor deve pautar-se pela sistematização das informações disponíveis de forma a criar condições de acompanhamento do atingimento dos objetivos do projeto.

Conforme informação prestada pelo gestor, não há uma periodicidade pré-determinada para a execução dessas tarefas, nem uma necessidade da sistematização das informações obtidas no SGA, tendo em vista ficarem disponíveis para consulta no referido sistema.

Entretanto, conclui-se ser uma percepção equivocada do gestor quanto ao tratamento do fluxo de informações relacionado à execução dos serviços de Ater, tendo em vista que para um adequado acompanhamento do projeto, incluindo a avaliação das entidades executoras dos serviços de Ater, faz-se necessária a sistematização de um procedimento próprio, estabelecendo uma metodologia de utilização das ferramentas disponíveis (no caso o SGA), estabelecendo, por exemplo, critérios como periodicidade, amplitude e testes a serem executados, dentre outros.

Essa insuficiência no acompanhamento dificulta a detecção de impropriedades na execução de ATER e a adoção de medidas corretivas de maneira tempestiva, podendo impactar o atingimento dos objetivos relacionados aos projetos vinculados ao PNCF, em curso no âmbito do Contrato de Gestão Mapa/Anater.

## 2.9 Inexistência de estudos que demonstrem a adequabilidade dos valores disponibilizados a título de assistência técnica aos beneficiários do PNCF – Terra Brasil.

O Regulamento Operativo do PNCF – Terra Brasil prevê, em seu artigo 44, que as suas condições de financiamento serão fixadas pelo Conselho Monetário Nacional, a partir da proposta do órgão gestor do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. No tocante aos componentes dos projetos de financiamento, o artigo 50, § 3º do regulamento prevê que também poderá ser objeto do financiamento a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), no valor de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), divididos em até cinco parcelas anuais, desde que o tomador não esteja sendo beneficiado pela Ater no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater).

No tocante a prestação desses serviços, verifica-se que não existem estudos que demonstrem a adequabilidade dos valores disponibilizados a título de assistência técnica aos beneficiários do PNCF – Terra Brasil. O gestor informou que a remuneração dos serviços guarda equivalência àquela paga no âmbito de contratos relativos às operações do Pronaf A, em ambos os casos mantendo os valores estabelecidos em 2013 até os dias atuais, malgrado a possibilidade de sua defasagem em função da inflação no período.

Não foram apresentadas evidências da metodologia utilizada para a definição desses valores para aquele Programa em 2013, bem como a motivação para sua manutenção nos mesmos patamares monetários até os dias atuais, salvo a observação de que existe equivalência na remuneração dos serviços de Ater prestados no âmbito do PNCF – Terra Brasil e nas operações do Pronaf A, em ambos os casos mantendo os valores estabelecidos em 2013 em decorrência da Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN nº 4.177, de 07.01.2013.

Contudo, uma consequência desse procedimento é a possibilidade de defasagem dos valores disponibilizados para a contratação dos serviços de Ater, diminuindo a atratividade do programa em relação à prestação dos serviços de Ater. Nesse sentido, o IPCA/IBGE, índice oficial da inflação brasileira, teve um acumulado de 77% no período agosto/2013 a agosto/2022.

**Resposta à questão avaliativa:** *“Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF?”*

Considerando o exposto nos itens 2.1 a 2.9, conclui-se que existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF. Embora os objetivos do programa, bem como os papéis dos atores estejam definidos formalmente de maneira clara, verifica-se a oportunidade de melhoria nos seguintes aspectos: instituição de rotina para assegurar elaboração tempestiva de normativos; aprimoramento nos mecanismos de prevenção à inadimplência; realização de diagnóstico estruturado acerca do alcance da rede credenciada; implementação de indicadores que avaliem efetividade do programa; articulação com outros atores para viabilizar acesso a programas complementares; qualificação no acompanhamento/fiscalização das atividades de Ater; e avaliação da adequabilidade dos valores disponibilizados a título de Ater.

## 3 Avaliação da implementação.

Em relação à implementação, o enfoque consistiu na avaliação do enquadramento dos beneficiários aos regimentos do PNCF; da conformidade das aplicações realizadas pelos beneficiários; da distribuição de recursos do PNCF por regiões e unidades federativas; do processo de divulgação da política pública; da suficiência dos recursos orçamentários e

tecnológicos para implementação do programa e do efetivo funcionamento da estrutura de governança existente.

Para tanto, buscou-se responder à seguinte questão avaliativa: *“Existem fatores que dificultam a implementação do programa, de forma a restringir o alcance de seus objetivos?”*.

Ademais, avaliou-se a suficiência do limite de crédito do PNCF atualmente vigente, tendo a seguinte questão avaliativa como norteadora dos exames realizados: *“O limite de crédito atualmente vigente do PNCF é suficiente diante do comportamento do mercado de terras no país?”*.

Os achados referentes aos fatores que eventualmente dificultam a implementação do programa encontram-se consubstanciados a seguir, nos itens 3.1 a 3.9; e os relacionados ao limite de crédito, no item 3.10.

### **3.1 Vulnerabilidade dos meios e métodos adotados na avaliação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade a financiamentos amparados em recursos do FTRA.**

A estrutura legal-normativa do PNCF - Terra Brasil estabelece um rol de requisitos a serem cumpridos para financiamentos com recursos do FTRA, aplicáveis tanto ao beneficiário quanto ao imóvel rural, assim como especifica as vedações.

Os critérios de elegibilidade aplicáveis aos beneficiários estão descritos na Lei Complementar nº 93/98, no Decreto nº 4.892/2003, no artigo 31 do Regulamento Operativo, aprovado pela Portaria SAF/MAPA nº 122/2021, bem como no item 4 do Manual do PNCF, aprovado pela Portaria SAF/MAPA nº 123/2021.

Em resumo, o PNCF tem como critérios: o potencial beneficiário se enquadrar como trabalhador rural não-proprietário e comprovar, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade rural, no lapso temporal de quinze anos. Esta experiência se refere ao trabalho na atividade rural exercido até a data do pedido de empréstimo ao Fundo de Terras e da Reforma Agrária, praticado como autônomo, empregado, como integrante do grupo familiar ou como aluno de escola técnica agrícola, Centros Familiares de Formação por Alternância, inclusive similares, devendo ser comprovado por meio de uma autodeclaração cujo modelo será definido pelo órgão gestor, das informações hospedadas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), acompanhado também de uma ou mais das formas de comprovação previstas no § 7º, artigo 31 do Regulamento Operativo.

Outra possibilidade é o beneficiário se enquadrar como agricultor proprietário de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de propiciar-lhes o próprio sustento e o de suas famílias.

Além disso, é necessário ter idade entre dezoito e setenta anos, sendo que os jovens de dezesseis anos e menores de dezoito anos desde que devidamente emancipados, com averbação no cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais. Os jovens com idade entre dezesseis e dezenove anos deverão comprovar dois anos de origem na agricultura familiar, como integrante do grupo familiar ou como aluno de escola técnica, dos Centros Familiares de Formação por Alternância, inclusive similares.

Tal como já mencionado, há vedações, elencadas no § 3º do artigo 31 do Regulamento Operativo do FTRA e no item 4.7 do Manual do PNCF. Assim, é vedado ao potencial beneficiário: ser funcionário público, ter sido assentado da reforma agrária, ou ter participado de algum programa que tenha recursos do FTRA. Não é permitido, também, ter sido dono de imóvel rural

maior que uma propriedade familiar, nos últimos três anos. Ainda, no caso de herança, não pode ser promitente comprador ou possuidor de direito de ação ou herança sobre imóvel rural, exceto quando se tratar de aquisição entre coerdeiros de imóvel rural objeto de partilha decorrente de sucessão.

Por fim, conforme destacado no art. 31, §4º ao §6º, do Regulamento Operativo do FTRA, há critérios de renda e patrimônio, os quais devem ser compatíveis com a linha de crédito pretendida.

Já os critérios relacionados à elegibilidade dos imóveis rurais estão descritos no artigo 49 do Regulamento Operativo do FTRA.

Nesse contexto, avaliou-se a estrutura de controles internos e o enquadramento de beneficiários nos critérios de elegibilidade e de não incorrência em vedações estipulados na forma do arcabouço legal-normativo supracitado.

Os testes de controle indicaram que, apesar da existência de orientações formais para a coleta de dados e informações na execução dos procedimentos para aferição do cumprimento das condicionantes, inclusive com a indicação de bases de dados governamentais passíveis de consulta, os métodos empregados são manuais, envolvem um elevado quantitativo de processos e precisam ser repetidos pelas instâncias envolvidas na aprovação para o financiamento. Assim, não são utilizados recursos como cruzamentos entre bases de dados de órgãos governamentais. Ademais, não se evidenciou campo para o *upload* da comprovação das consultas formalizadas na plataforma Obter Crédito, as quais os gestores afirmam realizar.

A falta de integração com bases de dados governamentais como suporte à automatização de tarefas implica na suscetibilidade do processo a interpretações equivocadas dos dados coletados, erros e fraudes, bem como eventuais discrepâncias existentes na qualificação técnica das equipes responsáveis pelas análises, diminuindo a produtividade de técnicos e afetando a precisão e a qualidade das conclusões. Como consequência, há impactos no atingimento dos objetivos da política, seja em decorrência do lapso temporal transcorrido nas análises, ou da eventual aprovação de beneficiários ou imóveis rurais que não satisfazem os pré-requisitos para elegibilidade ao programa. Foram demonstradas diversas tratativas junto à área responsável pelas soluções de Tecnologia da Informação do Mapa, no sentido de endereçar as evoluções sistêmicas necessárias ao robustecimento do processo que, entretanto, ainda não geraram os resultados pretendidos.

Ademais, verifica-se que, para algumas condicionantes, as análises são restritas às informações prestadas na autodeclaração de elegibilidade e atas dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. Exemplos são a vedação ao beneficiário ter sido, nos últimos três anos, contados a partir da data de apresentação do pedido de financiamento ao amparo do FTRA, proprietário de imóvel rural com área superior à de uma propriedade familiar; assim como ser promitente comprador ou possuidor de direito de ação e herança de imóvel rural superior à dimensão de uma propriedade familiar. Assim, percebe-se dificuldade da própria Unidade em avaliar determinados critérios por meio de outras fontes com a finalidade de verificar a veracidade da documentação apresentada.

A concessão de financiamentos com recursos do FTRA tem como pressupostos atender uma gama elevada de critérios e condicionantes, tanto aplicáveis à pessoa do beneficiário, como ao imóvel sob negociação, assim como vedações expressas. Verifica-se que, para parte dos requisitos e vedações, há óbices à identificação de fontes alternativas para realização de checagens complementares. Por outro lado, para aqueles critérios ou vedações em que não existe tal dificuldade, as checagens não são automatizadas via interface com bases de dados governamentais, e a comprovação das consultas manuais não são registradas na plataforma, pois não há campo apropriado para *upload* dos documentos gerados nas consultas.

Entende-se que há fatores limitantes inerentes à própria atividade rural, atividade econômica pouco formalizada, condição mais evidente na faixa de beneficiários foco da política. Entretanto, há que se investir na automatização dos processos, por meio da interface com bases de dados governamentais, federal, estadual e municipal, para a verificação daqueles critérios e vedações que dispõem de fontes alternativas de checagem, minimizando fragilidades e os riscos do processo como um todo. Isto posto, a estrutura de controles internos, de um modo geral, apresenta oportunidades de melhoria. Também, há que compor pauta permanente da Unidade o estudo e avaliação de formas alternativas para verificar a fidedignidade e autenticidade daqueles critérios e vedações não passíveis de consultas em bases governamentais.

Já para os testes substantivos, partindo da base de dados extraída da plataforma Obter Crédito – Terra Brasil foram identificadas 402 observações indicando operações contratadas<sup>14</sup>. Para este universo, o somatório dos recursos financeiros comprometidos em financiamentos está estimado em R\$ 58.351.466,18. Na sequência, foram selecionados<sup>15</sup> para análise 56 processos, cujo valor envolvido é de R\$ 7.927.255,45 (13,59% do total).

Em paralelo, foram empreendidos cruzamentos entre a base de dados da plataforma Obter Crédito – Terra Brasil e as bases de dados governamentais do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.

Das análises efetuadas, embora, em geral, não tenham sido evidenciadas infringências às condicionantes delineadas na modelagem do programa, relativamente aos critérios e vedações envolvendo o beneficiário, tais como o exercício de funções públicas e a ocorrência de falecimento antes da abertura do processo, por exemplo, os meios e métodos adotados na verificação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade apresentam vulnerabilidades.

Neste ensejo, a certificação do cumprimento de critérios e ausência de incorrência em vedações encontra obstáculos. Há fragilidades que expõem o processo ao risco de erros e fraudes, caracterizadas pela não exigência de documentos que comprovem patrimônio do beneficiário, posto que não há previsão normativa; pela aceitação de documentação precária produzida pelos Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e sindicatos representativos de grupos de produtores ou trabalhadores rurais para atestar a experiência em atividade rural exigida pela legislação e pela aprovação de financiamentos sem que os órgãos públicos competentes tenham sido instados a se manifestar acerca do interesse no imóvel negociado para fins de Reforma Agrária.

A avaliação da comprovação da experiência em atividade rural evidenciou a precariedade da documentação apresentada para comprovar experiência em 14,29% dos processos amostrados, cujos financiamentos somam R\$ 1.218.509,78. Atas dos conselhos municipais não citam os pretensos beneficiários atestando sua experiência, e a documentação emitida pelos sindicatos traz informações não verídicas ou não atestam com clareza e objetividade o exercício da atividade rural, tampouco o tempo mínimo de atividade requerido pelas normas. Frisa-se que 75% dos processos com esta condição são do município de Lucas do Rio Verde/MT, município responsável por 12,44% do universo de financiamentos, em todo o território nacional, indicando que a precariedade da comprovação segue um potencial padrão naquele ente municipal.

Já na avaliação do quesito compatibilidade da renda familiar e patrimônio com a linha de crédito do PNCF, verificou-se indícios de renda anual familiar ou patrimônio superiores ao limite estabelecido em 3,57% dos processos da amostra. Frisa-se que, apesar de se tratar de indícios, um dos casos de extrapolação de renda e patrimônio familiar se refere a financiamento

---

<sup>14</sup> Processos extraídos da planilha “Anexo\_X\_BD\_Obter\_092022\_tratada.xlsx”, disponibilizada pela Unidade Examinada, cuja etapa “Deferimento da Contratação” indica operação contratada.

<sup>15</sup> Método de amostragem aleatória simples, considerando um risco de amostragem de 5%, um erro esperado de 5% e um erro tolerável de 5%.

concedido no âmbito do município de Lucas do Rio Verde/MT, para o qual alerta-se, face os motivos já colocados.

Ainda, há uma ocorrência em que o cônjuge do beneficiário exercia função pública na data de apresentação da proposta. Cumpre destacar que a legislação aparentemente não explicita se a presente vedação se estende ao cônjuge do beneficiário titular. Nesse sentido, destaca-se que a Cartilha Passo a Passo - Serviço Digital OBTER CREDITO TERRA BRASIL - Versão 4.0, citada na Nota Informativa nº 1/2022/DECRED/SAF/MAPA, de 22.07.2022, orienta consulta, junto ao Portal da Transparência - Servidor, relacionada a ambos, titular e cônjuge.

Já no que concerne à avaliação da instrução processual relacionada aos imóveis e ao projeto do financiamento, destaca-se que o item 6.1.4 do Manual de Operações, alterado pela Portaria MAPA/SAF nº 198/2021, dispõe que são imóveis aptos à aquisição aqueles que não sejam passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, ou seja, imóveis improdutivos e/ou com área superior a quinze módulos fiscais, ou sujeitos a desapropriação por outros motivos previstos em lei, salvo declarados sem interesse para fins de Reforma Agrária. Verificou-se que a plataforma Obter Crédito não dispõe de campo ou marcação com a finalidade de registrar e justificar a inexigência de tal declaração para o caso do imóvel se enquadra nas exceções previstas no item 6.1.4 do Manual de Operações do PNCF. Frisa-se que tal falha no desenho do sistema acarreta, além de falhas na instrução processual, exposição a riscos de financiamento de imóveis que não satisfazem os pré-requisitos da política.

O rol de fragilidades apontadas tem como potencial causa a insuficiência das orientações e diretrizes emanadas por meio do Regulamento Operativo/Manual quanto à definição e combinação de um rol mínimo de documentos que, em conjunto, são hábeis à comprovação de requisitos de elegibilidade, assim como ao conteúdo ou outros atributos relacionados às formas de comprovação. Como fruto, tem-se a existência de um ambiente e estrutura de controle permissível a erros e fraudes, sob risco de aplicação de recursos em desconformidade com as regras vigentes e com o propósito desenhado para a política.

Tratadas as questões de conformidade e operacionais, resgata-se, como forma de demonstrar a relevância da política quanto à perspectiva da alocação do gasto público, o volume de recursos envolvidos. Para 2023, o orçamento estabeleceu R\$ 396.124.173,00 destinados à concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais e investimentos básicos (dotação atual), ao passo que em 2022 foram empenhados R\$ 425.052.482,75 com o mesmo objetivo<sup>16</sup>. Há, ainda, sob gestão dos agentes financeiros e gestor financeiro, R\$ 2.061.831.089,18, entre disponibilidades financeiras e recursos em carteira<sup>17</sup>.

Por fim, o processo sob análise é vulnerável a riscos como instrução processual inadequada e admissão de beneficiários e/ou imóveis rurais que não preenchem os requisitos ou incorrem em vedações. Assim, há fatores que dificultam a implementação do programa, com potencial para restringir o alcance de seus objetivos. Cabe, no contexto que se apresenta, frisar que, com base na IN Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10.05.2016, os controles internos da gestão devem ser estruturados para oferecer segurança razoável de que os objetivos pactuados serão alcançados, devendo ser pesados os impactos pretendidos pela política, os riscos e fragilidades inerentes e a qualidade do gasto público.

---

<sup>16</sup> Dados orçamentários extraídos do SIOP, Programa 1040 - Governança Fundiária/Ação 0061 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras pesquisa efetuada na data de 20.01. 2023: [Painel do Orçamento Federal \(planejamento.gov.br\)](https://planejamento.gov.br).

<sup>17</sup> Número levantado por ocasião da Auditoria Financeira e de Conformidade em curso no Mapa, exercício de 2022 (posição financeira de set/2022), a partir de informações e extratos disponibilizados pelos agentes financeiros Banco do Brasil e Banco do Nordeste, e pelo gestor financeiro BNDES.

### 3.2 Restrições a uma execução equitativa do Programa em todas as unidades federativas, com redução de sua abrangência nacional.

Verifica-se a existência de ações realizadas pelo gestor no intuito de fomentar o interesse dos estados e municípios no processo de formalização de acordos de cooperação técnica - ACT, buscando a ampliação do alcance do PNCF – Terra Brasil para novos beneficiários.

Em relação aos municípios, existem instrumentos celebrados em conjunto com a Anater que objetivam potencializar as parcerias com os governos municipais, visando a qualificação do acesso dos potenciais beneficiários ao Programa. Contudo, os instrumentos celebrados pela Anater estão restritos a apenas cinco estados da federação (MG, MS, TO, PE e RS).

Os instrumentos executados nessa parceria permitiram a ampliação do alcance do Programa nesses cinco estados, com ampliação de ACT firmados e mais unidades municipais cadastradas na plataforma Certificar Entidades e Técnicos – CET. Todavia, existe a possibilidade de concentração de beneficiários em municípios dessas unidades federativas.

Quanto aos estados e Distrito Federal, tendo em vista os acordos de cooperação assinados, observa-se que o alcance do Programa é nacional, apenas ressalvada a particularidade da Região Norte, em que quatro estados ainda não procederam à adesão.

Em relação aos estados sem a cobertura do Programa, foi reconhecido pelo gestor que não existem tratativas para buscar adesão dos estados da Região Norte (salvo processo em andamento com o Acre), nem existem estudos/análises específicos sobre o tema, justificando essa ausência pelas particularidades da região.

Verificando-se o universo de projetos que geraram contratos de financiamento já no âmbito do Terra Brasil (base: setembro/2022), conforme dados disponibilizados pelo gestor a partir da ferramenta Obter Crédito, chega-se à tabela que segue:

**Tabela 2: Projetos de financiamento na situação “Contratação Deferida”**

Estado	Municípios com Contratos	Quantidade de Contratos	Percentual de Contratos
RS	27	84	20,9
ES	10	62	15,4
CE	10	55	13,7
MG	4	50	12,4
MT	1	50	12,4
BA	2	30	7,5
PR	9	27	6,7
RN	2	12	3,0
SC	6	9	2,2
MA	1	6	1,5
GO	2	4	1,0
RO	1	4	1,0
SP	3	4	1,0
PI	1	2	0,5
SE	2	2	0,5

Estado	Municípios com Contratos	Quantidade de Contratos	Percentual de Contratos
PA	1	1	0,2
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>402</b>	<b>100</b>

Fonte: Planilha BD\_Obter\_092022-tratada (disponibilizada pelo gestor em atendimento à SA nº 05).

Verifica-se uma concentração em apenas cinco estados (RS, ES, CE, MG e MT) de 2/3 dos contratos finalizados no âmbito do PNCF – Terra Brasil até a data-base dessa avaliação. Por outro lado, o restante das contratações (1/3) está diluído entre outros doze estados, com baixa representatividade de municípios com contratações.

Nota-se um vazio de cobertura sobretudo em estados/municípios do norte/nordeste, regiões tradicionalmente carentes e com necessidades de atendimento por políticas públicas de enfrentamento à pobreza.

Ressalte-se, ainda, que existem estados participantes do Programa que ainda não estavam contemplados com contratações deferidas no âmbito da nova formulação do PNCF, quais sejam: AL, DF, MS, PB, PE, RJ e TO.

Foram celebrados 118 novos instrumentos de ACT com municípios (base setembro/2022), com os seguintes quantitativos por estado: CE (1), ES (1), MG (50), MS (37), PE (3), RS (1) e TO (25). Em conformidade com a classificação adotada pelo Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD/Ipea, 2013) e considerando a listagem desses 118 instrumentos celebrados entre o Mapa e municípios, verificou-se a seguinte distribuição por faixa de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM):

**Tabela 3: ACT firmados x IDHM do Município**

IDHM	Faixa	Quantidade de municípios com ACT firmado	Percentual
Médio	0,6 a 0,69	76	64,5
Alto	0,7 a 0,79	25	21,2
Baixo	0,5 a 0,59	16	13,5
Sem Informação (*)	-	1	0,8

Fonte: Construída pela equipe a partir da Planilha ACTs\_Prefeituras\_29\_09 (disponibilizada pelo gestor em atendimento à SA nº 05) e da Planilha Dados\_IDHM\_2010.

(\*) Município emancipado posteriormente ao último levantamento do índice (2010).

Verifica-se que os acordos celebrados até o momento estão concentrados em municípios com índices de desenvolvimento medianos, não atendendo ao que dispõe o Decreto nº 4.392/2003 em seu artigo 1º, § 2º: “Os financiamentos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária priorizarão os Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM e que recebam apoio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”.

Essa distorção fica evidenciada também se forem considerados os 82 municípios em que já houve deferimento de contratação, ou seja, com beneficiários do Programa com contratos assinados já pelas novas regras. Nesse caso, municípios com baixo IDHM correspondem a apenas 10% do total de unidades beneficiadas com contratos, conforme pode ser verificado na tabela que segue.

**Tabela 4: Municípios com contratações x IDHM do Município**

IDHM	Faixa	Quantidade de municípios com contratações	Percentual
Médio	0,6 a 0,69	41	50,0
Alto	0,7 a 0,79	33	40,0
Baixo	0,5 a 0,59	8	10,0

Fonte: Construída pela equipe a partir da Planilha BD\_Obter\_092022\_tratada (disponibilizada pelo gestor em atendimento à SA nº 05) e da Planilha Dados\_IDHM\_2010.

Nota-se que a celebração dos acordos de cooperação com as unidades municipais está concentrada naquelas unidades federativas em que a Anater vem atuando, com celebração de contratos ou instrumentos de parceria no âmbito do Contrato de Gestão firmado entre a agência e o Mapa. Levando-se em consideração o universo de municípios brasileiros (5.570), esses 118 acordos firmados até o final de setembro/2022 correspondem a cerca de 2% das unidades municipais.

Quanto à previsão de celebração de novos instrumentos, focados em outras unidades federativas, especialmente naquelas em que o Programa ainda é incipiente, bem como para atender aquele público-alvo que lhe é prioritário (como por exemplo em regiões com baixo índice de desenvolvimento), o gestor informou que tem essa intenção, sobretudo nas regiões com menor IDHM. Contudo, a formalização de novos instrumentos depende da disponibilidade de orçamento.

Ressalta-se que os dados extraídos da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC - 2020”, trabalho executado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, fornecem uma ampla base de informações para a ampliação da atuação do gestor do Programa junto aos municípios brasileiros, na busca de ampliação do universo de abrangência do PNCF – Terra Brasil.

Face a essas considerações, verifica-se um risco potencial de unidades federativas não virem a ser atendidas pelo Programa, bem como possibilidade de concentração de beneficiários nos estados que são objeto dos instrumentos executados pela Anater, face ao direcionamento de atividades de mobilização e divulgação no âmbito desses entes. Por outro lado, a população economicamente mais vulnerável e necessitada, localizada em localidades com baixo índice de desenvolvimento, poderá vir a ficar desassistida pelo PNCF – Terra Brasil, caso a participação dos municípios nessas condições continue sendo baixa.

### **3.3 Avaliação inadequada, por parte do Órgão gestor no PNCF, das atividades descentralizadas para a divulgação do Programa entre os potenciais beneficiários.**

O Decreto nº 4.892/2003 traz em seu artigo 1º os princípios regentes da política, dentre eles o da publicidade, nos termos do art. 37 da Constituição.

Conforme manifestado pelo gestor, o Regulamento Operativo prevê a delegação da competência de difusão do Programa aos estados, por meio de suas unidades técnicas, e aos municípios, sendo ressaltado que tais previsões encontram-se refletidas nos acordos de cooperação técnica (ACT) firmados com estados e municípios.

No quadro que segue encontra-se detalhada a meta e as entregas previstas no Plano de Trabalho dos ACT a serem firmados com os municípios, conforme minuta-padrão vigente:

**Quadro 1: Detalhamento de meta de difusão/mobilização (municípios)**

<b>META 1 - Fortalecimento da execução do Programa Nacional de Crédito Fundiário - Terra Brasil</b>			
<b>Resultados esperados</b>	<b>Responsáveis</b>	<b>Atividades a serem desenvolvidas</b>	<b>Verificador</b>
Plano de Difusão e Mobilização do PNCF – Terra Brasil elaborado	Prefeitura	Elaboração do Plano de difusão e mobilização do Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil com o planejamento das ações, definição do público prioritário e inclusão das informações para acesso ao Programa nas mídias digitais da Prefeitura.	Documento contendo o Plano de Difusão e Mobilização

Fonte: Processo SEI nº 21000.052627/2020-78.

Já em relação aos acordos a serem firmados com os estados, a minuta-padrão estabelece o disposto no quadro a seguir:

**Quadro 2: Detalhamento de meta de difusão/mobilização (estados)**

<b>META 1 – Acesso ao Programa Nacional de Crédito Fundiário - Terra Brasil</b>			
<b>Resultados esperados</b>	<b>Responsáveis</b>	<b>Atividades a serem desenvolvidas</b>	<b>Verificador</b>
Difusão e Mobilização do PNCF – Terra Brasil elaborado e em execução	UTE / Governo Estadual	- Elaboração de estratégias de difusão do Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil e mobilização de potenciais beneficiários, com o planejamento das ações, definição do público prioritário e inclusão das informações para acesso ao Programa nas mídias digitais do Governo do Estado;  - Realização de ações de divulgação do Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil nas diversas regiões do estado.	Relatórios das ações executadas

Fonte: Processo SEI nº 21000.076029/2021-75.

Instada a apresentar os planos de difusão e mobilização elaborados pelos municípios, bem como os relatórios das ações executadas pelos estados e as atividades de avaliação e monitoramento empreendidas pelo órgão gestor sobre essas ações, a Unidade informou que não houve o recebimento desses planos de mobilização/difusão, tanto em relação aos estados quanto aos municípios, por não haver obrigação expressa de envio desses planos e sim a verificação posterior para a verificação de execução das metas estipuladas.

Entretanto, no seu papel de órgão de coordenação das atividades inerentes à gestão do Programa, com o fito de garantir a efetiva participação descentralizada das unidades federativas, cabe ao gestor um acompanhamento mais próximo dessa fase crítica do processo de execução do PNCF – Terra Brasil, no caso à difusão do Programa e mobilização de beneficiários. A não verificação prévia dos planos locais de mobilização, ainda que por amostragem, expõe a gestão ao risco de não identificar previamente falhas de mobilização, que poderiam ser sanadas com um controle concomitante da execução desses planos.

Também em relação às ações de divulgação do PNCF – Terra Brasil, com intuito de mobilizar potenciais beneficiários do Programa, a execução é preponderantemente descentralizada, por meio de entidades e unidades federativas parceiras.

O Manual de Operações do Programa prevê que a supervisão, a ser realizada pelo Departamento de Gestão do Crédito Fundiário, transferida a responsabilidade para as Unidades Técnicas

Estaduais quando firmados Acordos de Cooperação Técnica com os estados, deverá ter como objeto também a verificação das ações de divulgação do Programa.

Foi destacado pelo gestor a execução dessas atividades de divulgação por meio das chamadas públicas realizadas no âmbito do Contrato de Gestão Mapa/Anater, bem como pela realização de metas próprias estipuladas nos convênios com estados. A supervisão dessas tarefas se dá conforme a estratégia adotada para a divulgação. No caso das chamadas públicas, pelo acompanhamento da execução do pactuado via contrato de gestão. Já em relação aos convênios, pela fiscalização que se faz necessária em relação à execução desses pactos.

Instado a disponibilizar a documentação comprobatória da supervisão efetuada sobre as metas e entregas relativas à divulgação previstas nesses instrumentos, o gestor limitou-se a especificar os canais (*links*) de acesso nas respectivas plataformas de controle (Sistema de Gestão de Ater – SGA/Anater e Plataforma + Brasil do Governo Federal).

Não foi trazida nenhuma evidência de análises gerenciais sobre essas informações, de forma a serem planejadas ações corretivas em casos de divulgação inadequada ou mesmo verificação de áreas não cobertas pelas atividades realizadas.

Dessa forma, verifica-se que os procedimentos de supervisão sobre as ações de divulgação do Programa, especialmente no tocante ao processo de mobilização dos potenciais candidatos a beneficiário, são executados preponderantemente de forma descentralizada e seus resultados disponibilizados ao gestor na forma de prestação de contas nas respectivas plataformas de controle. Inexiste um tratamento dos dados disponibilizados ao gestor, de forma a gerenciar a política de divulgação e buscar centrar esforços em áreas com deficiências de alcance desses instrumentos de mobilização de beneficiários. A não realização dessas análises gerenciais prejudica o planejamento de ações corretivas em casos de divulgação inadequada ou mesmo verificação de áreas não cobertas pelas atividades realizadas.

Quanto à atuação dos municípios nesse processo, foram efetuadas entrevistas junto a uma amostra (não probabilística) de beneficiários, com questionamentos acerca de como o governo municipal divulga o PNCF e por quais meios o beneficiário tomou conhecimento do Programa.<sup>18</sup>

Os resultados demonstraram que os procedimentos dos governos municipais para a divulgação e mobilização, no intuito de atingir o público-alvo do PNCF - Terra Brasil, mostram-se inadequadas ou insuficientes, uma vez que é praticamente desconhecida no grupo de beneficiários entrevistados. O meio preponderante de divulgação foi por ações de sindicatos, bem como por informações obtidas de outras pessoas, como vizinhos ou parentes.

O conjunto desses fatos podem contribuir para a redução do alcance do público-alvo do PNCF – Terra Brasil e, por conseguinte, para o atingimento dos objetivos da política pública.

---

<sup>18</sup> Para fins de verificação amostral de contratos de financiamento celebrados a partir das disposições relativas ao Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil, tendo por base planilha extraída da plataforma Obter Crédito e disponibilizada pela SAF/Mapa, considerou-se um universo de 402 operações na etapa “Deferimento da Contratação” na referida plataforma, situação em 29.09.2022. A partir desse universo foi selecionada uma amostra contemplando 56 dessas operações. Do total de 56 beneficiários constantes da amostra, foram realizadas 32 entrevistas com sucesso.

### **3.4 Usuários das novas plataformas de execução do PNCF – Terra Brasil (Obter Crédito e Certificar Entidades e Técnicos) têm uma percepção positiva sobre o acesso aos serviços e sobre a operacionalização do Programa nesses instrumentos.**

A presente avaliação foi realizada mediante o envio de questionário a entidades prestadoras de serviços de Ater, mediante amostragem não probabilística<sup>19</sup> e a todas as unidades estaduais estruturadas (UTE/UGE), situação em 24.11.2022<sup>20</sup>.

Conforme as manifestações recebidas das unidades executoras estaduais e das entidades de assistência técnica, verifica-se que a maioria dos usuários das novas plataformas de execução do PNCF – Terra Brasil (Obter Crédito e Certificar Entidades e Técnicos) tem uma percepção positiva sobre o acesso aos serviços e sobre a operacionalização do Programa nas plataformas. Foram apontadas sugestões pontuais de melhorias em futuras versões, as quais podem sanar travas e inconsistências verificadas na atual execução.

Essa conclusão pode ser exemplificada pela manifestação de entidade de Ater a seguir transcrita:

A gestão e execução do Programa melhorou muito após a implantação do OBTER CRÉDITO. Consideramos que processo de acesso à terra tem mais agilidade e transparência. A equipe técnica os órgãos estaduais, Federal e agente financeiro (Banco do Brasil – agência e CENOP) estão sempre disponíveis e receptivos para esclarecer dúvidas. O sistema (Obter) é simples, de fácil manuseio e didático. O Manual de Operações disponível muito didático. A atualização anual da renda anual familiar e teto do financiamento também favorece a aquisição de propriedades melhores, maiores ou investimentos no imóvel, isso é um grande ganho para o trabalhador rural. O fato do vendedor e comprador também receber mensagens no e-mail e telefone cadastrado é muito bom para dar confiabilidade nas informações passadas pela empresa credenciada. Praticamente todos os trâmites do Programa são feitos eletronicamente, há uma redução do uso de papéis, o que consideramos um grande avanço para a preservação do meio ambiente.

As questões apresentadas às entidades de Ater e unidades estaduais versavam sobre a avaliação acerca do acesso às novas plataformas (Obter Crédito e CET); observação sobre o tempo de tramitação das propostas, fornecimento de capacitação sobre o acesso às ferramentas e a verificação de inconsistências/travas que possam ser melhoradas em versões futuras.

Os resultados dos questionamentos efetuados são detalhados a seguir.

a) As ferramentas disponibilizadas para acesso digital ao PNCF - Terra Brasil permitem um acesso ágil e desburocratizado ao Programa pelas partes interessadas?

Em relação às entidades de Ater, todas as dez respostas foram positivas.

Quanto às UTE/UGE, quatorze manifestaram-se positivamente. Em outras quatro, a avaliação estava prejudicada pelo fato de serem unidades novas, ainda sem operações registradas ou que tiveram a competência de análise transferida para outra unidade no estado. Em apenas um caso,

---

<sup>19</sup> As 56 operações citadas anteriormente contemplavam dezessete entidades prestadoras de Ater, sendo obtido retorno de dez questionários (cerca de 60%).

<sup>20</sup> O universo de avaliação compreendia vinte unidades técnicas estaduais (UTE) e nove unidades gestoras estaduais (UGE), com retorno de dezenove questionários (doze UTE e sete UGE).

a avaliação foi negativa, considerando a nova plataforma restrita e sem condições de emissão de relatórios e atualizações.

b) Foi observada redução no tempo de tramitação das propostas de financiamento a partir do acesso digital ao PNCf – Terra Brasil?

Nas entidades de Ater a resposta foi positiva em nove questionários. Uma entidade não soube responder, justificando não ter operacionalizado o PNCf anteriormente, para efeitos de comparação.

Em relação às entidades estaduais, a redução foi confirmada em dez respostas. Em quatro UGE, a exemplo da resposta anterior, não houve operações registradas, bem como em outras três UTE, em estados em que a execução de novos contratos passou para as unidades gestoras. As respostas negativas foram duas. Na primeira, o atraso foi creditado à execução no agente financeiro e não propriamente ao sistema. Na segunda UTE, foi observada uma redução significativa no trâmite da primeira operação, mas posteriormente retornando ao mesmo patamar de tempo de tramitação anterior.

c) Os colaboradores das unidades estaduais foram suficientemente capacitados sobre o acesso ao CET e a operacionalização do Programa no serviço Obter Crédito – Terra Brasil?

Em relação à Ater, a capacitação foi confirmada por sete entidades. Não houve resposta ao item por uma entidade e em outras duas foi observada impossibilidade de avaliação.

Em relação às entidades estaduais, onze confirmaram a capacitação acerca do acesso às plataformas. Em quatro UGE, a exemplo da resposta anterior, não houve operações registradas. As respostas negativas foram quatro, sendo relatados: dificuldades dos técnicos na utilização das plataformas, atendimento direto pelo Decred/SAF/Mapa, sem realização de capacitação e uso da plataforma com base no respectivo Manual e com as experiências adquiridas na utilização.

d) As plataformas de operacionalização do Programa (Certificar Entidades e Técnicos – CET e Obter Crédito – Terra Brasil) possuem inconsistências/travas que podem ser melhoradas em versões futuras?

Um total de seis entidades de Ater não mencionaram problemas na operacionalização das plataformas. Nas demais quatro entidades os problemas mencionados foram: lentidão do sistema; não aceite de digitação de novo padrão de RG que utiliza o mesmo número do CPF; necessidade de melhorar no quesito acompanhamento de propostas, com especificação de tempo (prazo) para análise tal qual para ajustes de pendências; ausência de preenchimento automático de dados do comprador, do vendedor e do imóvel, após primeira inserção, evitando nova digitação quando um imóvel está dividido em vários compradores, caso as informações fossem salvas no banco de dados; e necessidade de retorno passo a passo no sistema, ao invés dos passos ficarem disponíveis para clicar direto naquele que seria necessário o acesso.

No que diz respeito às unidades estaduais, nove entidades não relataram problemas e uma informou impossibilidade de avaliação. Em relação às demais (nove), as inconsistências apontadas foram: não permissão de edição do cadastro dos beneficiários, o que evitaria o cancelamento de propostas ao possibilitar a correção quando necessária; impossibilidade de substituição de documentos quando houver erros de inserção; necessidade de compatibilidade em relação à plataforma utilizada pelo Banco do Nordeste; ocorrência de limitação no acesso a relatórios sobre o andamento dos projetos; necessidade de criação de travas para projetos que demandam muitas reanálises (no máximo 2 reanálises); impossibilidade de acesso dos técnicos a relatórios gerenciais; impossibilidade de localização de projetos aprovados na UTE em *login* de coordenadores anteriores (deveria ter a base completa para pesquisa como o antigo SIGCF); necessidade de haver mais opções de pesquisa (no acesso estadual só permite pesquisar pelo número da propostas); necessidade de realizar vários login durante a análise (queda frequente);

necessidade de mostrar de forma clara no acesso estadual o histórico de análises anteriores no sistema (os apontamentos anteriores realizados pela UTE não estão aparecendo após o envio ou devolução); em relação ao CET, a certificação de empresas de Ater pública pode ocorrer de modo mais rápido com gestão de informações e cadastros entre Mapa, Anater e UTE; e possibilidade de acesso da unidade estadual para consulta direta das empresas cadastradas, sem ter de solicitar a lista ao órgão gestor.

### **3.5 Ausência de integração/interoperabilidade de bancos de dados do Governo Federal, bem como de bases de dados de outros entes federativos, levando ao dispêndio de mais recursos humanos e financeiros, em um processo manual e nem sempre eficiente.**

O Decreto nº 9.203/2017 dispõe que a governança pública tem, dentre outras diretrizes, “promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico” (art. 4º, inciso II)

Por outro lado, o Regulamento do PNCF – Terra Brasil traz como atribuição do Decred/SAF/Mapa “manter e aprimorar os sistemas informatizados, que deem transparência ao Programa e permitam o controle dos processos e dos projetos” (art. 17, inciso XIV).

Nesse contexto, sobre a utilização de dados, o gestor ressaltou a dificuldade de obtenção de informações quanto às providências tomadas à época do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), onde, mesmo com celebração de acordos de cooperação com alguns órgãos, não se verificou efetividade para implantação do cruzamento de base de dados para o PNCF.

Os trabalhos do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o PNCF no âmbito do MDA, em especial aqueles que resultaram na prolação dos acórdãos nº 3.033/2012-Plenário e nº 2.212/2018 – Plenário, destacaram a necessidade de pesquisas a bancos de dados governamentais, com o propósito de detectar irregularidades na seleção de beneficiários e o consequente indeferimento de financiamento quando detectadas situações de impedimentos.

Cabe ressaltar que o Acórdão nº 1790/2020 - TCU - Plenário considerou ainda em cumprimento essas determinações, inclusive quanto à implementação de um plano de ação com medidas a serem tomadas com essa finalidade.

Malgrado todo o tempo transcorrido, verifica-se pelas considerações trazidas pelo gestor que a integração de bases de dados ainda não pode ser implementada a contento no âmbito da execução do PNCF – Terra Brasil. Ressalta o gestor que, em que pese todos os esforços empreendidos desde o início do ano de 2020, até o presente momento não se conseguiu atender de forma efetiva a integração do mínimo de base de dados recomendadas.

Observa-se que ainda são realizadas verificações de informações cadastrais de forma manual pelos servidores do Ministério, ou seja, caso a caso, em pesquisas nas bases de dados disponibilizadas por outros órgãos do Governo Federal, o que conduz a uma redução na qualidade do tratamento de dados no âmbito do Ministério, bem como maiores dispêndios com pessoal e tempo de análise.

Isso tudo num ambiente de Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, a ser implementada no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal, em conformidade com as disposições do Decreto nº 10.332, de 28.04.2020, que prevê a interoperabilidade de sistemas como uma ação de transformação digital.

Desse modo, verifica-se que, embora a SAF/Mapa tenha efetuado gestão no sentido da implementação de soluções tecnológicas com vistas a buscar a integração e acesso aos bancos de dados do Governo Federal, as ações não surtiram o efeito desejado, tendo em vista questões que extrapolam as competências da Secretaria. Trata-se de decisão estratégica de cada

ministério, em consonância com as linhas de trabalho e prioridades definidas em âmbito ministerial para todos os serviços digitais do Governo Federal.

Também não são observados avanços em novos acordos de cooperação com instituições que possam disponibilizar outras bases de dados, incluindo a referente ao Laboratório de Informações de Controle – LabContas junto ao TCU. Por outro lado, ressalte-se as ações junto ao Banco do Brasil para desenvolvimento de API do Banco integrado ao serviço digital Obter Crédito Terra Brasil, em fase de desenvolvimento por aquele agente financeiro.

Dessa forma, conclui-se que estão sendo implementadas ações em termos de recursos tecnológicos para o atendimento das necessidades do Programa, em especial o desenvolvimento de novas plataformas de execução, como o Obter Crédito e o CET. Contudo, a integração com bases de dados federais e de outras instituições públicas ainda é precária. Quanto a informações ou estudos acerca de outras bases, relacionadas aos demais entes federativos, que poderiam ser disponibilizadas e integradas, não houve manifestação do gestor a respeito.

### **3.6 Insuficiência das ações relacionadas ao acompanhamento e monitoramento das atividades das entidades parceiras, em especial as de fiscalização e controle das atividades delegadas às instituições públicas e privadas de Ater, bem como aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.**

Conforme o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União<sup>21</sup>:

*“é necessário verificar inicialmente se o sistema de governança da política pública está bem estruturado. Assim, deve-se analisar, no ato normativo que institucionalizou a política, se os papéis, competências e responsabilidades das partes envolvidas na política pública estão claramente definidos. [...] Além disso, cabe verificar se a atuação definida para os diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos na política, viabiliza a coerência, a integração e a sinergia das ações, por meio de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração, estabelecidos para alinhar estratégias e operações dessas organizações. [...]*

*Outro aspecto relevante para o controle da política é averiguar se o sistema de monitoramento e avaliação da política está definido. [...]*

*Por fim, vale verificar se foi fixada periodicidade para a realização de monitoramento e avaliação da política, por meio de um cronograma de atividades de monitoramento e avaliação”.*

Nesse contexto, verificou-se que o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil prevê que o acompanhamento na pós-contratação, ou seja, depois da efetivação do financiamento e início da etapa produtiva, pode ser de três tipos:

a) **monitoramento**, que é a verificação da regularidade ocupacional, ou seja, da exploração efetiva dos lotes e será realizada pelas instituições públicas e privadas de Ater;

---

<sup>21</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. p. 63-4.

b) **supervisão**, que será realizada pelo Decred/Mapa, transferida a responsabilidade para as Unidades Técnicas Estaduais quando firmados ACT com os Estados; e

c) **fiscalização**, que visa à verificação do cumprimento, por parte dos beneficiários, das obrigações avençadas nos contratos de financiamento e dos normativos e legislação aplicável, podendo ser executada pelo Decred/Mapa, pelas Unidades Estaduais, pelos agentes financeiros ou por meio de parcerias interinstitucionais.

Como essas funções são geralmente delegadas a outros partícipes do programa, deve existir uma estrutura de coordenação de ações, preferencialmente no topo da estrutura de governança, de forma a obter coesão de esforços empregados no processo.

De um lado, as instituições públicas e privadas de Ater e as unidades técnicas/gestoras estaduais devem executar o monitoramento primário, ou seja, as atividades de monitoramento, supervisão e fiscalização dos projetos financiados pelo Programa junto aos beneficiários.

Já ao órgão gestor do FTRA, no caso a SAF/Mapa, cabem as atribuições de fiscalizar e controlar as atividades técnicas de monitoramento, supervisão e fiscalização delegadas, conforme determinação contida no art. 17 do Regulamento Operativo do Fundo:

*“I - promover e coordenar as atividades financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de forma a garantir a efetiva participação descentralizada dos Estados, do Distrito Federal e Municípios; [...]*

*III - coordenar as ações interinstitucionais, de forma a obter sinergia operacional; [...]*

*V - fiscalizar e controlar internamente o correto desenvolvimento financeiro e contábil do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, estabelecendo normas gerais de fiscalização dos projetos por eles assistidos; [...]*

*VII - fiscalizar e controlar as atividades técnicas de monitoramento, supervisão e fiscalização delegadas às instituições públicas e privadas de Ater aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [...]*

*XIV - manter e aprimorar os sistemas informatizados, que deem transparência ao Programa e permitam o controle dos processos e dos projetos;”*

Observa-se que a SAF/Mapa tem um papel relevante na coordenação das ações empreendidas por todos os partícipes do Programa.

A fiscalização e o monitoramento dos projetos financiados acabam por ficar a cargo de níveis mais próximos dos beneficiários, ou seja, pelos agentes de assistência técnica e pelas unidades técnicas/gestoras estaduais. Contudo, não se pode confundir esse nível de acompanhamento com aquele de natureza gerencial, de monitoramento dos resultados que estão sendo alcançados pelo Programa nas unidades federativas parceiras, bem como daquele que busca assegurar coerência, integração e sinergia das ações dos atores do PNCF.

A realidade vivenciada atualmente demonstra uma dificuldade de sincronizar informações entre as unidades executoras (no âmbito local) e o órgão gestor central, tendo em vista que as atividades executadas nas UTE/UGE geralmente são realizadas em plataformas próprias dessas entidades, dificultando um gerenciamento único no âmbito federal.

O desenvolvimento da Plataforma Obter Crédito – Terra Brasil permitiu maior agilidade no trâmite da proposta/projeto e concessão do financiamento. Contudo é reconhecido pelos gestores, e observado na prática, que ela não constitui um sistema gerencial de informações. Nesse sentido a SAF/Mapa informou que “possui propostas em andamento para o desenvolvimento de um novo sistema eletrônico de informações gerenciais e financeiras, que contribuem com outros serviços digitais voltados a pós-contratação (por exemplo, substituição,

prorrogação de dívidas, entre outros)”, agregando informações e permitindo o monitoramento e maior transparência ao Programa.

Na visão do gestor, o desenvolvimento dessas novas ferramentas permitirá o aprimoramento do controle dos processos e das atividades executadas no âmbito das UTE/UGE, bem como na execução dos projetos, de forma centralizada e automatizada, permitindo um melhor monitoramento e maior transparência ao Programa.

Por outro lado, na falta de sistema de gerenciamento desenvolvido, o gestor não evidenciou uma rotina efetiva de coordenação e monitoramento das atividades das entidades parceiras, mais especificamente aqueles constantes do inciso VII antes descrito, de fiscalização e controle das atividades delegadas às instituições públicas e privadas de Ater, bem como aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Somente foi disponibilizada apresentação relativa ao Plano de Fiscalização da Regularidade Ocupacional e da Exploração Efetiva (PFO), com informações sobre o projeto piloto do plano em comento, bem como a minuta de manual com os procedimentos a serem aplicados em ações futuras de PFO.

Ainda em relação às informações prestadas pelo gestor, cabe salientar as ações relacionadas ao Plano de Providências Nacional – PPN, elaborado e executado pelo Departamento de Gestão do Crédito Fundiário para atender as recomendações e determinações constantes no Acórdão nº 3.033/2012 do Plenário do Tribunal de Contas da União.

As informações disponibilizadas mostram estágios de desenvolvimento de sistemas e de projetos de fiscalização ocupacional, estando muitas das atividades de monitoramento e supervisão previstas no Regulamento Operativo e Manual de Operações sendo executadas sem a devida coordenação do órgão gestor federal, tendo em vista que não há uma sistematização de procedimentos implementada em relação a essas atividades, a serem exercidas, conforme o caso, pelas entidades envolvidas no processo (UTE/UGE, empresas públicas e privadas de Ater e Agentes Financeiros).

Ainda em relação à fiscalização ocupacional, a execução de projetos pilotos, realizados com o intuito de estabelecer sua metodologia, está validando os procedimentos e instrumentos de fiscalização ocupacional e de exploração efetiva pós contratação.

Acerca da supervisão, entende o gestor que o detalhamento previsto nos itens 18.6 a 18.8 do Manual de Operações por si só é suficiente, sem necessidade de formalização de seus procedimentos, o que somente é prevista para a fiscalização, nos termos das disposições do Manual de Operações. Cabe ressaltar que o item 18.7 do Manual de Operações dispõe sobre critérios gerais para a atividade, sem um detalhamento de procedimentos e rotinas para uma execução uniforme, especialmente quando a atividade for descentralizada nos termos previstos no item 18.6.

Dessa forma, conforme relatado em item específico deste relatório, verifica-se que as normas regulamentares que institucionalizam a política definem os papéis, competências e responsabilidades das partes envolvidas, permitindo que a ação dos diversos órgãos e esferas de governo envolvidos na política tenha coerência e sinergia.

As competências definidas para o órgão gestor trazem para ele um papel relevante na coordenação das ações empreendidas por todos os partícipes do Programa. Se por um lado a fiscalização e o monitoramento dos projetos financiados acabam por ficar a cargo de níveis mais próximos dos beneficiários, ou seja, pelos agentes de assistência técnica e pelas unidades técnicas/gestoras estaduais, de outra banda cabe ao órgão gestor um acompanhamento de natureza gerencial, de monitoramento dos resultados que estão sendo alcançados pelo Programa nas unidades federativas parceiras, bem como de coordenação de ações buscando assegurar coerência e integração dos atos executados pelos diversos atores do PNCF. E nesse sentido verifica-se uma insuficiência das ações executadas pelo gestor do Programa

relacionadas ao acompanhamento e monitoramento das atividades das entidades parceiras, em especial as de fiscalização e controle das atividades delegadas às instituições públicas e privadas de Ater, bem como aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Essa insuficiência expõe o programa a riscos de perda de sua sinergia operacional, com desperdícios de recursos humanos e financeiros decorrentes de uma falta de estrutura ou procedimentos de centralização e coordenação de ações.

### **3.7 Ausência de elaboração do Plano Anual de Aplicação de Recursos do FTRA (PAAR), como instrumento de planejamento das ações para o exercício.**

O Plano de Anual de Aplicação de Recursos (PAAR) deverá ser proposto pelo Decred/SAF/Mapa e aprovado pela própria Secretaria, com prévio pronunciamento do Colegiado Terra Brasil, instituído por meio da Portaria SAF/Mapa nº 134, de 20.10.2020. A partir disso serão propostas a programação financeira mensal e anual do Fundo, em consonância com as diretrizes PAAR.

Nesse sentido dispõe o Regulamento Operativo do FTRA e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural: (grifos nossos):

*“Art. 22. Cabe à **Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo**, nos termos do art. 19 do Decreto nº 4.892, de 2003: [...]*

*III - **aprovar os planos anuais de aplicação de recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária**;*  
*[...]*

*Art. 23. Cabe ao **Colegiado**, instância consultiva, criada no âmbito da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:*

*I - **pronunciar-se previamente à aprovação**, e, se necessário, propor alterações relativas ao regulamento operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária; aos manuais de operação dos programas financiados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária; **aos planos anuais de aplicação de recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, propostos pelo órgão gestor**;*

*[...]*

*Art. 25. Compete ao **Órgão Gestor do Fundo de Terras e da Reforma Agrária**, sendo a **Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, por meio do Departamento de Gestão do Crédito Fundiário**: [...]*

*XIV - **propor o Plano Anual de Aplicação de Recursos**”*

Quanto à proposição e aprovação do PAAR, a SAF/Mapa não apresentou documentos que evidenciassem a existência do Plano no âmbito do Ministério. Declarou, apenas, que o PAAR é entendido como o planejamento que subsidia a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA e previsões financeiras da gestão do Fundo de Terras.

Face a essas considerações, verifica-se a ausência de sistematização das diretrizes que norteiam a aplicação dos recursos do FTRA em um documento próprio. Também uma avaliação da convergência da LOA ao PAAR torna-se prejudicada, tendo em vista o entendimento da Unidade acerca do Plano, considerando-o como um planejamento prévio à lei orçamentária, o que levaria a uma convergência natural entre esses dois instrumentos.

Em relação à atuação do Colegiado Terra Brasil nesse processo de planejamento, verifica-se que o PAAR não foi objeto de deliberação nas duas reuniões ordinárias realizadas até agosto/2022. Na reunião de 10.08.2022 foram apresentados aspectos financeiros do Fundo de Terras, bem

como de seu desempenho financeiro e contábil, contudo não houve proposição relacionada à aplicação dos recursos do Fundo.

O Colegiado Terra Brasil deve atuar na prévia apreciação do PAAR. No entanto, embora instituído tempestivamente, a atuação da referida instância quanto a esse controle preliminar da aplicação dos recursos do FTRA está aquém do determinado nos normativos afetos.

A precariedade da atuação do Colegiado Terra Brasil fragiliza o processo decisório no que se refere à formulação do planejamento da aplicação dos recursos do FTRA, expondo o PNCF, por exemplo, ao risco de uma execução inadequada, em desacordo com diretrizes gerais do Programa, com menor eficiência e efetividade. Com a configuração adotada na formatação do PNCF – Terra Brasil, com a SAF absorvendo diversas competências que eram de órgão externo (no caso o Condraf), a proposição e aprovação desse plano de aplicação de recursos ficou como competência daquela Secretaria, cabendo ao Colegiado um controle preventivo de eventuais inconformidades no planejamento de gastos, como instância apreciativa. Com a não atuação a contento do Colegiado Terra - Brasil, não se vislumbra um contraponto às proposições da SAF/Mapa, por meio do Decred, que ao final também será o órgão de aprovação do Plano de Aplicação.

### **3.8 Fundo de Terras e da Reforma Agrária operando, há dez anos, apenas com a retroalimentação dos seus próprios recursos, sem aportes da União.**

Conforme informações trazidas pelo gestor, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária vem operando, há dez anos, apenas com a retroalimentação dos seus próprios recursos, sem aportes da União.

Os recursos que poderiam ser aportados no Fundo de Terras e da Reforma Agrária, conforme previsão expressa na Lei Complementar nº 93/98, não estão compondo o seu saldo nesse período, com o Fundo sendo alimentado apenas pelos recursos decorrentes das amortizações realizadas pelos beneficiários, bem como pelo pagamento de dívidas inscritas em dívida ativa.

Não obstante, o Ministério concluiu que o FTRA suporta as metas estabelecidas para o ciclo 2023 a 2025, incluindo a possibilidade de criação de nova linha de financiamento.

Destaca-se a importância da manutenção dessas análises sobre o fundo, considerando a existência de riscos na sustentabilidade e insegurança no planejamento orçamentário no tocante ao cumprimento das metas pactuadas, bem como quanto a uma ampliação significativa do programa com novas contratações de financiamento.

**Resposta à questão avaliativa:** “Existem fatores que dificultam a implementação do programa, de forma a restringir o alcance de seus objetivos?”:

Conforme exposto nos itens 3.1 a 3.8, conclui-se que existem fatores que dificultam a implementação do programa. Como exemplo, cita-se a restrição de execução equitativa do programa em todas UF (concentração em determinadas regiões e estados); a ausência de integração e/ou interoperabilidade de bancos de dados do governo federal e a vulnerabilidade dos meios e métodos utilizados na avaliação do cumprimento de requisitos de elegibilidade; e a não elaboração do Plano Anual de Aplicação de Recursos do FTRA, como instrumento de planejamento de ações.

Como ponto positivo da implementação do PNCF – Terra Brasil, destaca-se a percepção positiva dos usuários sobre as novas plataformas de execução do PNCF – Terra Brasil (Obter Crédito e Certificar Entidades e Técnicos).

### **3.9 Necessidade de melhorias em procedimentos de avaliação da suficiência do limite de crédito, considerando o comportamento dos valores dos imóveis passíveis de aquisição.**

O limite de crédito para aquisição de imóveis com recursos do Fundo de Terras foi definido no Artigo 3º-A da Lei nº 13.465/2017 e está sendo atualizado, anualmente, na proporção da inflação apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O teto de financiamento foi fixado inicialmente, nos termos da lei em referência, em R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais). Com a correção referida, representava, em 2022, o valor de R\$ 174.289,41 (cento e setenta e quatro mil, duzentos e oitenta e nove reais e quarenta e um centavos).

Os limites orçamentários, todavia, não são revistos e atualizados mediante o referido indicador inflacionário, haja vista a natureza especial contábil do Fundo, estruturada em quatro componentes de despesas (aquisição de terras, investimentos, despesas acessórias e assistência técnica), e na necessidade de sua sustentabilidade econômica, decorrente de seu fluxo operacional, de modo a reduzir a dependência direta de dotações consignadas ao Orçamento Geral da União.

Ademais, tem que ser considerado que o mercado de terras tem dinâmica de preços que não se atrela tão somente aos índices inflacionários, variando em função da região, tipo de culturas apropriadas ao solo, dentre outros fatores.

E nessa linha, o gestor salienta a dinâmica específica do setor agropecuário nos últimos anos, com fortes impactos no mercado de terras do país, relacionada a diversos fatores que aumentaram o interesse pela atividade agropecuária e impactaram na elevação dos preços da terra (o preço das *commodities* e a crescente demanda por grãos, por exemplo).

Nesse sentido, o gestor informou que realiza estudos periódicos visando o acompanhamento dos preços do mercado de terra, com vistas a subsidiar a adequação dos tetos de financiamento do Programa à realidade verificada no meio rural.

Como exemplo, foram apresentados os resultados do estudo “Um Panorama da Evolução do Mercado de Preços de Terras: Sob a Ótica dos Beneficiários do FTRA”.

Trata-se de um estudo que aborda a evolução dos preços de terra nas regiões que possuem mutuários da carteira ativa do FTRA, com delimitação dos municípios conforme posição da carteira em dez/2020. Para compreender a dinâmica de preços de terra nas regiões nas quais estão localizados esses municípios foram utilizadas informações disponibilizadas nos relatórios do mercado de terras elaborado pela Informa Economics Group (IEG/FNP) consultoria privada vinculada ao Grupo Informa, a qual realiza pesquisas em 133 regiões delimitadas em todo o território nacional, sendo 103 com operações ativas do PNCF.

As principais conclusões desse estudo são resumidas nos itens que seguem.

Tanto os preços negociados pelo Programa como os monitorados nas 103 regiões da IEG/FNP com operações têm apresentado uma tendência de aumento de preços principalmente nas terras que dão suporte para exploração de pecuária e vegetação nativa.

A dinâmica de elevação é verificada em todas as regiões brasileiras, em especial as regiões Norte e Sudeste.

As regiões de concentração de inadimplência têm apresentado uma dinâmica de variação média de preços por ano superior as das regiões de concentração de adimplentes.

Na comparação entre a rentabilidade que a terra pode gerar e diversos indicadores econômicos, a média dos juros mais altos aplicados as operações de financiamento do FTRA é bem inferior à

variação média do preço da terra, o mesmo ocorrendo com outros indicadores como IPCA, poupança e o dólar de compra. Apenas a taxa Selic apresentou ligeiro crescimento superior.

Por fim, verificou-se que a alocação de novas tecnologias e a atividade produtiva a ser desenvolvida têm gerado uma redução no tamanho de área passível de aquisição.

Dessa forma, tendo em vista a política estabelecida de reajuste dos limites de financiamento pelos índices inflacionários, verifica-se a necessidade de continuidade de realização desses estudos de comportamento do mercado de terras, uma vez que esses comprovam que os valores para a aquisição da terra apresentam, ao longo do tempo, variações superiores a muitos outros índices econômicos, de tal forma que em determinado momento apenas a alteração pela inflação medida não será capaz de recompor a capacidade de aquisição da terra pelos beneficiários do Programa.

Quanto à avaliação dos valores pagos na aquisição dos imóveis financiados, o Manual de Operações do PNCF – Terra Brasil traz as seguintes disposições a serem observadas:

14. O responsável técnico pelo projeto de financiamento deverá realizar a avaliação do imóvel objeto do financiamento a ser dado em garantia à União, observando a viabilidade técnica e produtiva e a conformidade do preço proposto com o valor de mercado.

14.1. Para emitir opinião de valor de mercado o técnico deverá considerar a qualidade do solo, vegetação, relevo, tamanho da área útil e produtiva, vias de acesso, disponibilidade de água, energia elétrica, acesso à rede telefônica e internet, existência de benfeitorias e culturas, georreferenciamento e o valor de mercado da região.

14.2. Para avaliação dos imóveis rurais serão consideradas como referências o Relatório Anual de Mercado de Terras (RAMT) do Incra, relatórios de valoração de bens imóveis disponibilizados pelas instituições financeiras, dados de instituições públicas nos Estados ou outras referências disponibilizadas pelo órgão gestor.

14.2.1. Os valores de referência do RAMT poderão ser visualizados diretamente no serviço digital Obter Crédito TERRA BRASIL, quando for realizado o cadastro de pedido de crédito do candidato.

14.3. Para avaliação dos imóveis rurais com preço de referência (considerado o valor negociado) menor ou igual aos valores disponibilizados nas referências do item 14.2 basta o preenchimento do parecer técnico da avaliação do imóvel.

14.4. Para avaliação dos imóveis rurais com preço de referência (considerado o valor negociado) maior que os valores disponibilizados nas referências do item 14.2 será obrigatório laudo técnico de avaliação de imóvel rural, conforme regras da ABNT-NBR.

Nessa linha, na configuração atual do Programa, o principal instrumento de averiguação da conformidade do preço da terra adquirida a valores de mercado (até pela funcionalidade de estar inserido na Plataforma Obter Crédito) é o RAMT do Incra. Isso não obsta a utilização de outras fontes de referência, públicas ou privadas, como forma de robustecer a avaliação.

Atualmente, o estabelecimento de diretrizes para o monitoramento e a análise dos mercados de terras por meio da elaboração regular dos RAMT e respectivas Planilhas de Preços Referenciais é disciplinado por meio da Instrução Normativa Incra nº 116, de 19.04.2022. Cabe ressaltar a periodicidade de atualização desses preços referenciais, conforme disciplina o artigo 10 da referida IN:

Art. 10. O Relatório de Análise dos Mercados de Terras e respectiva Planilha de Preços Referenciais de terras deverão ser atualizados anualmente.  
§ 1º Excepcionalmente, a Planilha de Preços Referenciais - PPR poderá ter

validade de até 3 (três) anos, em caso de impossibilidade de atualização, desde que devidamente justificada.

O exame de 402 operações do PNCF – Terra Brasil na situação de “Deferimento da Contratação”, na plataforma Obter Crédito, traz a seguinte distribuição da avaliação efetuada em relação aos valores de mercado para a terra adquirida nas respectivas localidades. Adicionalmente, é informado último RAMT disponível para a respectiva Superintendência Regional do Incra (observando que o Pará conta com três SR).

**Tabela 5: Comparação entre Valor de aquisição do imóvel x valor de referência do RAMT**

Estado	Avaliação (valor de compra)				Ano do RAMT
	Acima	Igual	Abaixo	Total	
BA	-	30	-	30	2020
CE	4	35	16	55	2017
DF	-	-	3	3	2021
ES	-	52	10	62	2021
GO	-	1	-	1	2017
MA	-	6	-	6	2021
MG	-	39	11	50	2020
MT	-	-	50	50	2018
PA	-	-	1	1	2019 (Belém) 2016 (Santarém) e 2021 (Marabá)
PI	1	-	1	2	2020
PR	-	4	23	27	2021
RN	-	12	-	12	2021
RO	-	-	4	4	2021/2022
RS	1	62	21	84	2020
SC	1	7	1	9	2019
SE	1	1	-	2	2020
SP	-	4	-	4	2018
Total	8	255	142	402	

Fonte: Elaborado pela equipe com base na planilha Base\_Obter\_Crédito.

Observa-se que o quantitativo de operações deferidas em que o valor da terra foi avaliado como superior ao de mercado, com necessidade de emissão de laudo técnico de avaliação de imóvel rural, conforme regras da ABNT-NBR, foi relativamente baixo em relação ao total de deferimentos (cerca de 2%).

Contudo, há de se ressaltar uma quantidade considerável de superintendências regionais em atraso no processamento dos respectivos RAMT. Em função da defasagem de algumas dessas bases de informação, a avaliação efetuada por ocasião da análise dos projetos de financiamento em relação ao valor de aquisição pode não estar refletindo adequadamente o mercado local.

Dessa forma, verifica-se a necessidade de atualização nos referenciais de mercado no âmbito do Incra (RAMT), na periodicidade estipulada por meio da IN nº 116/2022 (anual), ou ainda que se aprimore o procedimento, com utilização dos demais critérios previstos na norma, a saber: relatórios de valoração de bens imóveis disponibilizados pelas instituições financeiras, dados de

instituições públicas nos Estados ou outras referências disponibilizadas pelo órgão gestor (como as bases privadas já usadas para estudos de situação).

Conforme o Regulamento Operativo do PNCF – Terra Brasil, poderão ser financiados, além da própria aquisição da terra (Subprojeto SAT), os investimentos básicos (Subprojeto SIB), assim considerados os investimentos que assegurem a estruturação inicial das unidades produtivas constituídas dos imóveis adquiridos; e a Ater, no valor de até R\$ 10.000,00, divididos em até cinco parcelas anuais, aí incluídos os custos de apoio à elaboração do projeto técnico de financiamento, no valor de até R\$ 2.500,00.

O financiamento também poderá incluir despesas acessórias relativas à aquisição do imóvel, a saber: tributos; serviços de medição, incluindo topografia e georreferenciamento; e emolumentos e custas cartorárias.

A partir das 402 operações de financiamento no âmbito do PNCF - Terra Brasil, constantes na Plataforma Obter Crédito – Terra Brasil com a fase atual “Deferimento da Contratação” na data-base setembro/2022, foi verificado o percentual de participação do componente SAT (aquisição da terra) em relação ao teto de financiamento estipulado para a época.

A tabela a seguir demonstra os resultados por faixa de participação do SAT.

**Tabela 6: Percentual de participação do SAT nos financiamentos**

<b>Participação SAT/Teto do financiamento – Faixa (em %)</b>	<b>Quantidade Contratos</b>	<b>Representatividade em relação ao total de contratos</b>
90 - 100	100	24,93%
80 - 89,9	81	20,24%
70 - 79,9	92	22,71%
60 - 69,9	40	9,87%
50 - 59,9	27	6,66%
> 50	62	15,55%
<b>Total de Contratos</b>	<b>402</b>	

Fonte: Elaborado pela equipe com base na planilha Base\_Obter\_Crédito.

Os resultados evidenciam que quase metade dos contratos comprometem um valor maior que 80 % do teto de financiamento com a aquisição de terra, sobrando 20 % para as demais despesas acessórias, assistência técnica e SIB. Em seis contratos o valor do contrato foi direcionado integralmente para a aquisição de terras.

Levando-se em conta a distribuição territorial, nos 183 contratos evidenciados na situação supra, a Região Sul responde por 104 ocorrências; a Região Sudeste por 61; Centro-Oeste com quatro operações e Nordeste com quatorze. Em relação aos estados, Rio Grande do Sul (70), Minas Gerais (37), Paraná (25) e Espírito Santo (22) aparecem com maior número de ocorrências.

Por ser possível que o Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) corresponda a até 100 % do financiamento, conforme constatado em algumas contratações analisadas, um valor elevado direcionado para essa aquisição (ainda que dentro dos limites de mercado) levará a um sacrifício nos valores que poderiam ser direcionados para os investimentos básicos (SIB), situação que pode até comprometer a exequibilidade do projeto técnico, caso o beneficiário não consiga

fontes alternativas de financiamentos desses bens essenciais ao início do ciclo produtivo. Por outro lado, verifica-se uma tendência a um maior comprometimento do financiamento com a aquisição de terras nas regiões mais ricas do país, onde os investimentos básicos acabam sendo suportados por outras fontes de recursos a cargo do beneficiário.

**Resposta à questão avaliativa:** “O limite de crédito atualmente vigente do PNCF é suficiente diante do comportamento do mercado de terras no país?”

Conforme exposto no item acima, há necessidade de qualificar o procedimento de avaliação da suficiência do limite de crédito, considerando o comportamento dos valores dos imóveis passíveis de aquisição. Foram evidenciados casos que o valor do financiamento foi praticamente integralizado na aquisição de terras, podendo comprometer a execução do projeto técnico.

## 4 Avaliação da governança.

Em relação à estrutura de governança, buscou-se avaliar se foi definida com papéis e responsabilidades para os diferentes atores envolvidos na política, permitindo o adequado direcionamento, avaliação, monitoramento e controle social.

Neste item, o escopo foi o processo de avaliação da estrutura e desempenho das unidades estaduais (UTE/UGE), incluindo a implementação de eventuais ações corretivas; os procedimentos estabelecidos para assegurar a qualidade dos projetos técnicos; a estrutura e instrumentos utilizados para Gestão Orçamentária, Financeira e de saldos contábeis dos recursos do FTRA; bem como a estrutura estabelecida para o controle social do PNCF.

Para nortear os exames, definiu-se a seguinte questão avaliativa: “Foi definida uma estrutura de governança com papéis e responsabilidades para os diferentes atores envolvidos na política, que permita o seu adequado direcionamento, avaliação, monitoramento e controle social?”.

### 4.1 Unidades Estaduais de execução do PNCF - Terra Brasil estruturadas e em funcionamento nos estados parceiros e Distrito federal, com necessidades pontuais em relação à sua manutenção. Em relação às Unidades Gestoras Estaduais, verifica-se adequação de suas justificativas de criação.

As unidades estaduais estão estruturadas de maneira satisfatória na maior parte dos estados em que o programa vem sendo executado. Mediante questionamento a 29 unidades técnicas/gestoras estaduais<sup>22</sup>, conforme detalhamento a seguir, foram mencionadas situações de inconformidades pontuais, especialmente em relação à disponibilização de recursos humanos e à modernização de equipamentos e veículos, bem como da necessidade de repactuação de valores dos instrumentos de transferência de recursos.

As unidades foram questionadas sobre a suficiência do quantitativo de recursos humanos alocado diretamente na unidade estadual; se a unidade dispõe de equipamentos e materiais necessários para a adequada execução do PNCF; e se os recursos orçamentários (UGE) ou repassados mediante convênio (UTE) estão em conformidade com as necessidades da Unidade. As respostas que retornaram dizem respeito a dezenove unidades estaduais.

---

<sup>22</sup> Vide Nota 8 supra.

Em relação aos recursos humanos, considerou-se um quantitativo igual ou inferior a quatro colaboradores (incluindo efetivos, temporários e estagiários) como não adequado para fazer frente a todas as competências das unidades estaduais.

Essa situação foi verificada em cinco das dezenove unidades da amostra. Cumpre salientar que a situação ocorreu com unidades gestoras, ou seja, vinculadas ao governo federal, inclusive em estados com alta execução do programa (Ceará e Rio Grande do Sul).

Quanto aos equipamentos e materiais necessários, foram considerados parcialmente satisfatórios em seis unidades estaduais, sendo duas UGE e quatro UTE. As necessidades dizem respeito a melhorias em equipamentos de informática, GPS, redes, veículos próprios, bem como de contratação de serviços topográficos.

Acerca dos recursos disponibilizados, a conformidade com as necessidades foi considerada parcial em nove das unidades contatadas, sendo quatro UGE e cinco UTE.

No caso das unidades gestoras, aquelas que mencionaram a não conformidade foram implantadas recentemente, o que pode justificar a avaliação realizada.

Já em relação às unidades técnicas, três mencionaram a necessidade de readequação de valores pactuados em instrumentos de repasses federais, enquanto outras duas (Sergipe e Paraíba) não têm convênio de repasse de recursos firmado com a União.

Em relação à criação das oito unidades gestora estaduais, o gestor informou que o assunto foi objeto de análise e estudo por parte do Departamento de Gestão do Crédito Fundiário, diante da realidade enfrentada em cada um dos estados, todavia sem apresentação de evidências dos referidos estudos. No entanto, as justificativas apresentadas para a constituição de cada UGE são plausíveis, com foco no enfrentamento de situações específicas em cada estado.

Questionado a respeito da existência de delimitação formal de competências concorrentes e complementares quando da ocorrência de sobreposição de unidades executoras no âmbito estadual (UTE/UGE), o gestor destacou que nos Acordos de Cooperação Técnica a serem assinados com os Estados haverá a delimitação formal de competências concorrentes e complementares nesses casos de sobreposição. Nesse sentido, a nova minuta de ACT traz as disposições a respeito (Cláusula Quarta, inciso III, subcláusulas primeira e segunda).

Acerca da situação da tramitação desses acordos, foi informado que quatorze estados e o Distrito Federal têm os Acordos de Cooperação Técnica vigentes, enquanto outros oito estados estão com os ACT em processo de celebração, contudo tendo sofrido atrasos na tramitação em função do processo eleitoral e mudanças de gestão.

#### **4.2 Necessidade de análise técnica e jurídica criteriosa dos projetos técnicos de financiamento, que ultrapassa a simples verificação de cumprimento de procedimentos na Plataforma Obter Crédito Terra Brasil.**

Os normativos relativos ao PNCF - Terra Brasil estabelecem os critérios e procedimentos formais para a avaliação e acompanhamento dos projetos técnicos no âmbito das unidades executoras estaduais (UTE/UGE).

A Plataforma Obter Crédito Terra Brasil sistematiza esses procedimentos, permitindo o envio do projeto técnico de financiamento e toda documentação do candidato a beneficiário, do vendedor e do imóvel rural, percorrendo o caminho desde o pedido inicial no município até a liberação do contrato de financiamento na agência do banco indicado.

Contudo, não cabe tratar a cadeia de procedimentos estabelecidas no ambiente da Plataforma Obter Crédito como bastante para a avaliação dos projetos, visto que ela se limita a detalhar as fases do processo, não existindo comandos de crítica de seu conteúdo. Vale lembrar que a atuação das unidades técnicas/gestoras deve pautar-se por uma criteriosa análise técnica e jurídica, de forma a levar a maior possibilidade de sucesso do empreendimento.

O gestor informou que com a reformulação do Programa passou-se a exigência de um documento definido como “projeto técnico de financiamento”, ao qual se vincula uma “anotação de responsabilidade técnica ou termo de responsabilidade técnica”, onde um responsável técnico credenciado deve seguir critérios e procedimentos definidos por seu conselho de classe profissional, órgão competente por regulamentar e fiscalizar as atividades técnicas desenvolvidas.

O item 13 e seus subitens do Manual de Operações define critérios gerais para o projeto técnico, a serem observados pelas empresas de ATER e seus responsáveis técnicos observarem tais itens durante a elaboração dos projetos técnicos de financiamento.

Assim, na visão do gestor, nas etapas de tramitação e de contratação resta aos agentes executores estaduais (UTE/UGE) observar se está sendo dado cumprimento aos normativos (Regulamento Operativo e Manual de Operações) pelas entidades e empresas contratadas pela elaboração dos projetos técnicos. Nessa visão, os agentes estaduais seriam meros observadores do cumprimento dos normativos pelas entidades que elaboram os projetos técnicos, com o serviço digital Obter Crédito podendo ser considerado um *check-list* das etapas a serem cumpridas no projeto, cabendo às UTE/UGE confirmarem a observância pelos técnicos e empresas das normas e regras estabelecidas para o Programa.

Existem riscos substanciais de uma avaliação inadequada dos projetos técnicos de financiamento, a ser efetuada pelas unidades regionais, quando essa pressupõe uma simples verificação de cumprimento de etapas (*check-list*), dentro do serviço digital Obter Crédito Terra Brasil, pelas entidades de assistência técnica responsáveis pela elaboração desses projetos. Cita-se, como exemplo desses riscos, a aprovação de projetos técnicos inadequados ou com inviabilidade de financiamento, com comprometimento futuro nos resultados e objetivos da política pública.

#### **4.3 Ausência de formalização dos procedimentos a serem adotados na atividade de Supervisão (seja quando realizada pelo Departamento de Gestão do Crédito Fundiário, seja quando transferida a responsabilidade para as Unidades Técnicas Estaduais quando firmados Acordos de Cooperação Técnica com os estados) e de Monitoramento (a ser realizado pelas instituições públicas e privadas de Ater).**

Na etapa de pós-contratação, o acompanhamento da execução dos projetos de financiamento se dá na forma de monitoramento, supervisão e fiscalização.

As linhas gerais quanto a essas atividades são trazidas pelo Manual de Operações, carecendo as etapas de monitoramento e supervisão de um detalhamento de seus procedimentos em documento próprio, de forma a sistematizá-los para aplicação de maneira uniforme em todos os partícipes do Programa.

Em relação à fiscalização, foi demonstrado pelos gestores a implementação de um procedimento piloto durante o exercício de 2022. A atividade conta com uma minuta de manual

com a fixação de critérios e procedimentos formais para sua realização, atualmente em análise na consultoria jurídica do Ministério.

Na concepção trazida pela unidade, a fiscalização envolverá a capacitação das partes envolvidas; execução de procedimentos in loco, com aplicação de formulários padrão; elaboração dos relatórios de fiscalização e, se for o caso, a abertura de processos administrativos de apuração e instrução pelas unidades estaduais.

Teve como produtos, ainda, a fixação de uma série de rotinas, as quais compuseram o Manual de Procedimentos de Fiscalização da Regularidade Ocupacional e de Exploração Efetiva, atualmente na forma de minuta submetida à Conjur/Mapa, e ao Sistema de Fiscalização, que ainda se encontra em fase de desenvolvimento pela área técnica do Mapa.

O monitoramento, voltado à verificação da regularidade ocupacional, da exploração efetiva dos lotes, dentre outras atividades, é competência das instituições públicas e privadas de Ater. Já a supervisão tem a competência primária fixada para o Departamento de Gestão do Crédito Fundiário – Decred/SAF/Mapa, podendo a responsabilidade ser transferida às unidades estaduais mediante celebração de ACT. Por outro lado, a fiscalização é uma atividade compartilhada, podendo ser executada pelo Decred, pelas unidades estaduais, pelos agentes financeiros ou por meio de parcerias interinstitucionais.

Nessa configuração atual, em que apenas a fiscalização irá dispor de um procedimento sistematizado e manualizado, a realização de atividades de monitoramento e supervisão poderá ser efetuada sem uniformidade entre os diversos atores envolvidos (entidades públicas e privadas de Ater, unidades técnicas/gestoras estaduais), trazendo dificuldades para o órgão gestor exercitar seu papel de controle sobre as atividades técnicas de monitoramento, supervisão e fiscalização delegadas às instituições parceiras.

Ainda decorrente dessa ausência de uniformização, a comparabilidade dos resultados alcançados em cada entidade parceira também pode vir a ser prejudicada, tendo em vista que cada ente pode estar utilizando critérios diferenciados para o exercício das atividades previstas no item 18 do Manual de Operações.

#### **4.4 Entidades estaduais reconhecem dispor de estrutura satisfatória para efetuar a adequada supervisão dos projetos aprovados no âmbito de sua competência, todavia verifica-se uma pequena incidência de confirmações dessa atividade quando contatados os beneficiários das operações.**

Em questionário encaminhado às unidades estaduais<sup>23</sup> foi buscada a avaliação quanto ao nível de adequação dos recursos disponíveis nas entidades para a realização da atividade de supervisão da execução, por parte dos beneficiários, dos investimentos e projetos financiados pelo PNCF.

O universo de avaliação compreendia vinte unidades técnicas estaduais (UTE) e nove unidades gestoras estaduais (UGE), ocorrendo o retorno de dezenove entidades, sendo doze UTE e sete UGE.

Nas dezenove respostas recebidas, quinze entidades avaliaram como satisfatório os recursos humanos, materiais e financeiros para a realização da supervisão em comento. Já em quatro respostas as entidades informaram não executar a atividade, sendo todas unidades gestoras.

---

<sup>23</sup> Vide Nota 8 supra.

No caso de Tocantins, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro, não houve demanda ainda para a atividade. Em relação ao Ceará, a UGE reconhece a necessidade de equipe própria para sua realização.

Em relação às entrevistas com beneficiários<sup>24</sup>, do total de 56 constantes de amostra estabelecida para o presente trabalho foram realizadas 32 entrevistas com sucesso.

Questionados acerca de visita de fiscal da Unidade Técnica Estadual, com a finalidade de verificação do cumprimento das obrigações avençadas nos contratos de financiamento, os beneficiários informaram o que segue:

- dez confirmaram a visita, em pelo menos uma oportunidade, de pessoas vinculadas às unidades estaduais;
- sete confirmaram a presença de pessoas na propriedade para avaliação da execução, contudo sem conseguirem identificar a entidade a que se vinculavam;
- sete não souberam responder; e
- oito informaram ainda não terem recebido pessoas vinculadas às unidades estaduais nas propriedades.

Face a essas informações, verifica-se que a autoavaliação das unidades estaduais, obtida mediante resposta questionários enviados, mostra uma perspectiva de adequação dos recursos disponíveis para a realização da atividade de supervisão dos investimentos e projetos financiados pelo PNCF.

Por outro lado, embora grande parte das entidades estaduais reconheçam poder efetuar a adequada supervisão dos projetos aprovados no âmbito de sua competência, verifica-se uma pequena incidência de confirmações dessa atividade (cerca de 1/3) quando contatados os beneficiários das operações de crédito. Verifica-se dificuldade dos beneficiários de reconhecer a entidade executora da supervisão, ou até mesmo de informar se houve ou não a atividade.

#### **4.5 Comprometimento das demonstrações contábeis do FTRA, posto a ausência do atributo de fidedignidade aos eventos e transações afetas ao fundo. Inexistência de atuação do Colegiado Terra Brasil face as competências normativas estabelecidas.**

A estrutura de governança envolvendo as searas financeira, contábil e orçamentária do FTRA está posta no Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, aprovado pela Portaria SAF/MAPA nº 122, de 23.03.2021 e alterado pela Portaria SAF/MAPA nº 197, de 31.08.2021, cuja definição de atores e respectivas responsabilidades está normatizada nos artigos 17, 18, 19, 20, 21 e 23.

Assim, na forma do artigo 17, cabe à SAF, por meio do Departamento de Gestão do Crédito Fundiário, fiscalizar e controlar internamente o correto desenvolvimento financeiro e contábil do FTRA e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, estabelecendo normas gerais de fiscalização dos projetos por eles assistidos, dentre outras atribuições. Nesta linha, tal como disposto no artigo 18, também é responsável por propor ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a definição das normas de gestão financeira dos recursos do FTRA a serem cumpridas e executadas pelos agentes financeiros, tais como os relatórios e outros mecanismos de controle financeiro e contábil do Fundo; e as formas de integração dos sistemas operacionais ou de informações gerenciais do Fundo e dos agentes financeiros<sup>1</sup>, em particular de troca de arquivos

---

<sup>24</sup> Vide Nota 6 supra.

eletrônicos. Mais especificamente, tal como consta no artigo 20, cabe à Coordenação-Geral do Fundo de Terras (CGFT) do Departamento de Gestão do Crédito Fundiário realizar, acompanhar e controlar a execução físico-financeira e gerenciar as diversas contas do FTRA, e administrar e gerenciar o fluxo de recursos do PNCF - Terra Brasil em poder dos Bancos e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, dentre outros.

Na qualidade de órgão com funções deliberativas, cabe ao Colegiado Terra Brasil, instância consultiva criada no âmbito da SAF/Mapa, em cumprimento ao Decreto nº 4.892/2003, acompanhar e monitorar os programas financiados pelo FTRA bem como o seu desempenho físico, financeiro e contábil.

Nesse contexto, foram empreendidos testes de controle e testes substantivos para avaliar os controles financeiros e contábeis, bem como para verificar a fidedignidade dos saldos contábeis.

Como resultado dos exames efetuados, verifica-se que não há mecanismos de aferição da fidedignidade dos saldos contábeis dos recursos do FTRA, seja dos valores em poder dos agentes financeiros, seja dos valores a serem reembolsados pelos beneficiários. Da mesma forma, não há uma rotina contábil para registros e lançamentos de transações e eventos que reflitam as posições financeiras e contábeis do FTRA no Siafi. Assim, a SAF não vem cumprindo na integralidade com suas atribuições normativas no sentido de fiscalizar e controlar o correto desenvolvimento financeiro e contábil do Fundo de Terras, refletidas no Decreto nº 4.892/2003, artigo 16, inciso IV, espelhadas no Regulamento Operativo.

A escrituração contábil limita-se ao registro dos repasses efetuados pelo Fundo ao BNDES, instituição responsável pela gestão financeira dos recursos do Fundo, ainda que a documentação apresentada pelos agentes financeiros operadores indique operações de financiamento firmadas, remuneração das disponibilidades financeiras, juros contratuais e amortização de principal. Desse modo, os eventos e transações do fundo que caracterizam a concessão e execução dos financiamentos não estão representados contabilmente no Siafi.

Foi estimada uma superavaliação do Ativo do Fundo de Terras da ordem de R\$ 2.552.865.289,75 (base setembro/22) devido à ausência de baixa de empréstimos e financiamentos.

Também, verificou-se uma distorção de R\$ 158.882.830,05 (base setembro/22) resultando em superavaliação do Ativo do Mapa devido à ausência de registro de ajuste de perdas prováveis. De acordo com a Macrofunção Siafi 020342 – Ajuste para Perdas, para a apresentação da real situação patrimonial, é necessário que o reconhecimento de créditos a receber seja acompanhado da constituição do respectivo ajuste para perdas estimadas, permitindo assim a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade. Vale ressaltar que o risco de crédito das operações de financiamento com recursos do FTRA é assumido pelo fundo, devendo-se, por sua vez, registrar as prováveis perdas em face de inadimplência<sup>25</sup>.

Assim, considerando ambas as distorções, tem-se uma superavaliação do Ativo da ordem de R\$ 2.7 bilhões, afetando as demonstrações contábeis do próprio Mapa, com reflexos no Balanço Geral da União (BGU).

Desse modo, as demonstrações contábeis do FTRA/Mapa não são fidedignas, haja vista que não consolidam os recursos do fundo em poder de terceiros, assim como não reflete a execução dos recursos do fundo, perdendo utilidade e valor como recurso para a tomada de decisão pelos gestores. Ressalta-se que a fidedignidade é uma característica qualitativa da informação incluída nos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG) na forma da NBC - TSP - Estrutura Conceitual, em especial o item 3.10:

3.10 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda

---

<sup>25</sup> Na forma do Manual do Crédito Rural, Capítulo 7, Seção 2, Tabela 1.

representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

Importa citar que as falhas na escrituração contábil do FTRA, particularmente na Classe de Ativos do Balanço Patrimonial, foram objeto de ressalva pela contabilidade do Mapa nas Demonstrações Financeiras e Notas Explicativas, posição de 31.12.2021 (item 6.2 - Distorções mais Relevantes).

Alerta-se que o cenário contábil identificado pelo conjunto de informações analisadas demonstra falhas nos controles sobre os ativos, abrindo a possibilidade à ocorrência de fraudes e danos ao Erário. Ademais, há o comprometimento da fidedignidade e da qualidade das demonstrações contábeis do fundo, reduzindo a utilidade das informações geradas como instrumento de suporte aos processos decisórios. Reitera-se que as posições não fidedignas são refletidas no BGU, afetando, da mesma forma, a utilidade deste demonstrativo.

Todavia, cabe registrar que a SAF vem refletindo sobre os seus processos internos e sobre a atual estrutura de controles, tanto financeiro-contábil quanto operacional, buscando, deste modo, cumprir os regulamentos e aperfeiçoar a governança do fundo. Na esfera financeira, a atualização da Portaria SAF/MAPA nº 216/2021 pela Portaria SAF/MAPA nº 291/2022, os controles gerenciais e os controles financeiros instituídos, ainda que com oportunidades de aperfeiçoamento, refletem o esforço na busca de um ambiente de controle mais robusto no auxílio à gestão e à transparência das operações de financiamento e números do programa PNCF. Já na esfera contábil está em estudo e análise uma proposta de roteiro contábil para a regularização dos lançamentos contábeis, a partir das falhas na escrituração contábil levantadas pela setorial contábil da pasta.

No que se refere à função colegiada, o Colegiado Terra Brasil pode vir a contribuir e fomentar a estruturação dos controles financeiros e contábeis do fundo. No entanto, embora instituído tempestivamente, a atuação da referida instância quanto ao acompanhamento e monitoramento contábil e financeiro está aquém do determinado nos normativos afetos, contrariando o que dispõe o artigo 20, inciso III, do Decreto nº 4.892/2003, o artigo 23 do Regulamento Operativo e § 3º, artigo 4º, da Portaria SAF/Mapa nº 134, de 20.10.2020. Ressalta-se que a precariedade da atuação do colegiado fragiliza o processo decisório no que se refere às questões relacionadas ao fundo, de ordem contábil/financeira ou de outras naturezas, vez que a contribuição prevista normativamente não está sendo prestada regularmente.

As falhas observadas, tanto relacionadas à gestão como à instância colegiada, têm potencial origem no desconhecimento e/ou na interpretação equivocada das normas contábeis atualmente vigentes, próprias de uma estrutura de recursos humanos cuja cultura contábil e financeira ainda é incipiente frente às atribuições e competências normativamente estabelecidas relacionadas às temáticas financeira e contábil.

Por fim, quanto à avaliação do cumprimento de recomendações emitidas pela CGU afetas à gestão financeira e contábil do PNCF, confere-se especial destaque a recomendação envolvendo a devolução de recursos financeiros ao FTRA. Tendo em conta que o agente financeiro CAIXA não firma novas operações de financiamento, limitando-se a administrar a carteira existente, foi solicitado o recolhimento das disponibilidades financeiras em poder da referida instituição, lastreada no inciso III da Cláusula Oitava do Contrato nº 01/2012<sup>26</sup>, em cumprimento a recomendação emanada pelo órgão de controle interno por ocasião da avaliação da prestação de contas 2015 da Secretaria Executiva/MDA<sup>27</sup>. O monitoramento da recomendação pela CGU

---

<sup>26</sup> Contrato já encerrado.

<sup>27</sup> Id e-Aud 782386. Recomendação emitida por meio do Relatório de Auditoria nº 201601548: “Adotar providências no sentido de apurar o saldo atualizado das disponibilidades financeiras do FTRA em poder

indicou iniciativas de parte da gestão do fundo junto à instituição financeira no sentido de regularizar a situação sem, no entanto, obter um retorno satisfatório da instituição financeira para justificar a posse das disponibilidades financeiras, o descumprimento das cláusulas contratuais avençadas à época ou a renovação contratual. Frisa-se que tal circunstância alonga-se pelo lapso temporal de, ao menos, seis anos. Embora as disponibilidades estejam sendo remuneradas, e a remuneração retorne ao fundo<sup>28</sup>, o PNCF é um programa que tem por finalidade apoiar um conjunto de ações e projetos de reordenação fundiária e de assentamento rural, complementares à reforma agrária, promovidos por meio do crédito fundiário, financiados com recursos do FTRA. Assim, não encontra amparo a remuneração de recursos financeiros dissociada da sua competência finalística, que é o que tem se observado no contexto apresentado.

O levantamento procedido indica um montante de R\$ 39 milhões<sup>29</sup>, o que equivale a 10% da dotação atual de recursos destinados à concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais e investimentos básicos para o exercício de 2023. Assim, urge a adoção de providências para o retorno dos recursos ao fundo objetivando a otimização da alocação do gasto público.

#### **4.6 Inexistência de supervisão efetiva do Decred/SAF/Mapa acerca do funcionamento e participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) na execução do PNCF.**

De acordo com a manifestação do gestor, não existe supervisão efetiva do Decred/SAF/Mapa acerca do funcionamento e participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) na execução do PNCF, restringindo-se tal procedimento à aferição da existência de parecer desse conselho junto ao projeto inserido no Serviço Digital Obter Crédito Terra Brasil.

Cabe ressaltar que a supervisão prevista no Manual de Operações (a ser realizada pelo Mapa ou a quem delegar) deve verificar o efetivo funcionamento dos CMDR no âmbito do Crédito Fundiário (item 18.7.7).

O gestor ressaltou que a supervisão pelo Decred, prevista no item 18.7.7. do Manual de Operações, refere-se ao “funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e o seu envolvimento no PNCF - Terra Brasil”.

Destacou, ainda, a impossibilidade de a SAF/Mapa efetuar uma avaliação qualitativa ou um maior detalhamento do funcionamento e envolvimento dos conselhos municipais em razão de limitações decorrentes da atuação federativa.

Ainda na visão do gestor, atualmente “a base IBGE MUNIC é utilizada para verificação prévia da existência dos Conselhos Municipais, suas atribuições e estrutura”, sem uma utilização gerencial de seus dados.

---

da Caixa Econômica Federal, solicitando o recolhimento desse valor ao Fundo, nos termos do inciso III da Cláusula Oitava do Contrato nº 01/2012”.

<sup>28</sup> Por ocasião da Auditoria Financeira e de Conformidade em curso no MAPA, exercício de 2022, o agente financeiro CAIXA disponibilizou comprovantes de recolhimento alusivos à remuneração Selic das disponibilidades financeiras para os meses de julho, agosto e setembro de 2022. A remuneração aferida para o mês setembro, por exemplo, no montante de R\$ 421.821,12, foi recolhida no mês de outubro.

<sup>29</sup> Posição financeira do mês de setembro de 2022, levantada a partir de informações repassadas pelo agente financeiro por ocasião da Auditoria Financeira e de Conformidade em curso no Mapa, exercício de 2022.

Verifica-se, ainda, que o exercício do Controle Social no âmbito municipal, mediante a atuação de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, encontra-se prejudicado em quase metade dos municípios brasileiros, seja pela sua não criação ou pela sua inatividade, conforme dados extraídos da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC -2020” do IBGE<sup>30</sup>.

Conforme dados da Plataforma Obter Crédito, os municípios com propostas incluídas para o PNCF totalizam 655. Nessa linha, o número de conselhos atuantes na política pública é pequeno, considerando-se o universo de municípios brasileiros que, conforme dados do IBGE de 2016, somava 5.570 unidades municipais. Ou seja, os projetos em andamento ou já aprovados no PNCF atingem menos de 12% dos municípios do país.

Os dados disponibilizados pelo IBGE, na pesquisa em comento, fornecem uma ampla base de informações para a ampliação da atuação do gestor do programa junto aos municípios brasileiros, na busca de ampliação do universo de abrangência do PNCF – Terra Brasil, com foco naquelas localidades com CMDRS já estruturados e ainda não participantes do Programa.

Dessa forma, observa-se o risco de parcela significativa dos municípios brasileiros estar fora do alcance da política de crédito fundiário caso não contem com conselho similar que, excepcionalmente, assuma a análise de projetos de eventuais interessados. Cerca de 27% dos municípios brasileiros não contam com CMDRS institucionalizado, conforme dados do IBGE demonstrados na pesquisa em comento. Soma-se a isso o fato de que, naqueles municípios com o conselho instituído, esse pode não estar atuando ou inativo (essa situação abarcava cerca de 16% das unidades municipais na pesquisa).

Destaca-se, por fim, que segundo o gestor a recriação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) permitirá melhor concertação e articulação do Ministério para a formulação de políticas para o fortalecimento da agricultura familiar, reforma agrária e abastecimento alimentar.

#### **4.7 Existe sistema estruturado de participação do usuário e acompanhamento da prestação dos serviços relacionados à política pública no âmbito do Ministério, todavia não foram informadas medidas de tratamento das interações recebidas em relação ao Crédito Fundiário.**

Em relação a outras instâncias de controle social no âmbito do Ministério, verifica-se a existência de um processo de recebimento e tratamento de denúncias e outras manifestações pela

---

<sup>30</sup> Os dados disponibilizados pelo IBGE, na pesquisa em comento, mostram a implantação ou não de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável com a seguinte distribuição:

CDMRS criado	3.961 *
CDMRS não existente	1.499
Ausência/recusa informação	<u>110</u>
Total	5.570

\* Nesse total estão computados conselhos não instalados ou inativos (164) ou sem ocorrência de reuniões no ano base da pesquisa (732).

Ouvidoria do órgão, bem como a existência de canais utilizados para a recepção e processamento dessas interações.

Contudo, os dados disponibilizados quanto às solicitações relacionadas ao Crédito Fundiário restringiram-se ao fornecimento de quantitativos (a princípio em número pequeno – doze em quatro anos), de modo que não é possível avaliar a efetividade dessas ações de participação do cidadão no acompanhamento da execução da política pública em análise.

**Resposta à questão avaliativa:** “Foi definida uma estrutura de governança com papéis e responsabilidades para os diferentes atores envolvidos na política, que permita o seu adequado direcionamento, avaliação, monitoramento e controle social?”

Conforme exposto acima, a estrutura de governança do PNCF está bem definida. Verificou-se, ainda, a existência de UTE estruturadas e em funcionamento, com necessidades pontuais de ajustes, a criação, de maneira adequada, de UGE, bem como a participação do usuário no Programa. Não obstante, foram identificadas as seguintes fragilidades: falta de critérios para priorização de ações junto aos entes subnacionais; ausência de formalização de procedimentos a serem adotadas no âmbito da supervisão e monitoramento; inexistência de supervisão efetiva da SAF/Mapa sobre funcionamento dos CMDRS; e o comprometimento das demonstrações contábeis do FTRA, devido à ausência de fidedignidade aos eventos e transações afetas ao fundo.

## 5 Apresentação e análise de indícios de resultados sobre o VBP e a Renda.

Destaca-se, inicialmente, que o detalhamento da metodologia percorrida neste item encontra-se no apêndice 1 deste relatório.

### 5.1 Do acesso à terra em si.

O PNCF, apesar de representar pouco mais de um décimo da execução da reforma agrária, já beneficiou dezenas de milhares de famílias no Brasil. A Tabela abaixo aponta essa distribuição por região comparando-a com os assentados do PNRA.

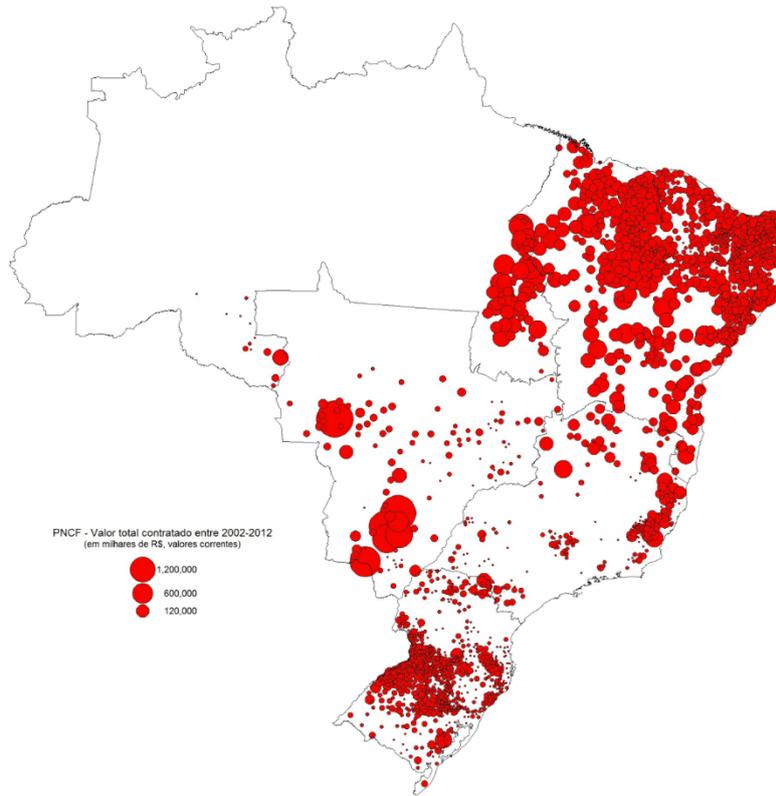
**Tabela 7: Distribuição dos beneficiários de políticas de acesso à terra**

REGIÃO	PNCF	% PNCF	PNRA	% PNRA	PNRA+PNCF
Nordeste	55.333	45%	320.107	33%	375.440
Sul	44.268	36%	35.416	4%	79.684
Centro-Oeste	10.466	9%	138.937	14%	149.403
Sudeste	6.881	6%	41.938	4%	48.819
Norte	5.040	4%	423.315	44%	428.355

Fonte: MDA e Incra.

A baixa presença do PNCF no Norte e Sudeste do país fica mais clara pela Figura a seguir.

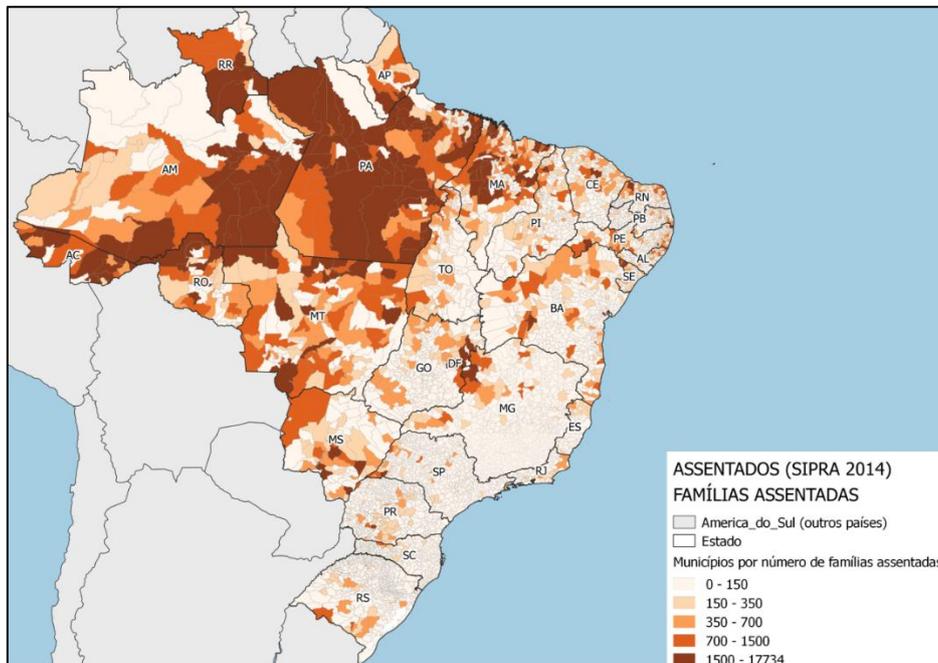
**Figura 1: PNCF: valor total contratado (2002-2012) (Valores correntes, em R\$ mil)**



Fonte: Galindo et al. (2015, p. 13)

A concentração do PNRA no Norte do país fica patente na Figura 2 a seguir, revelando a disparidade entre distribuição do PNRA e PNCF já apontada na tabela 10.

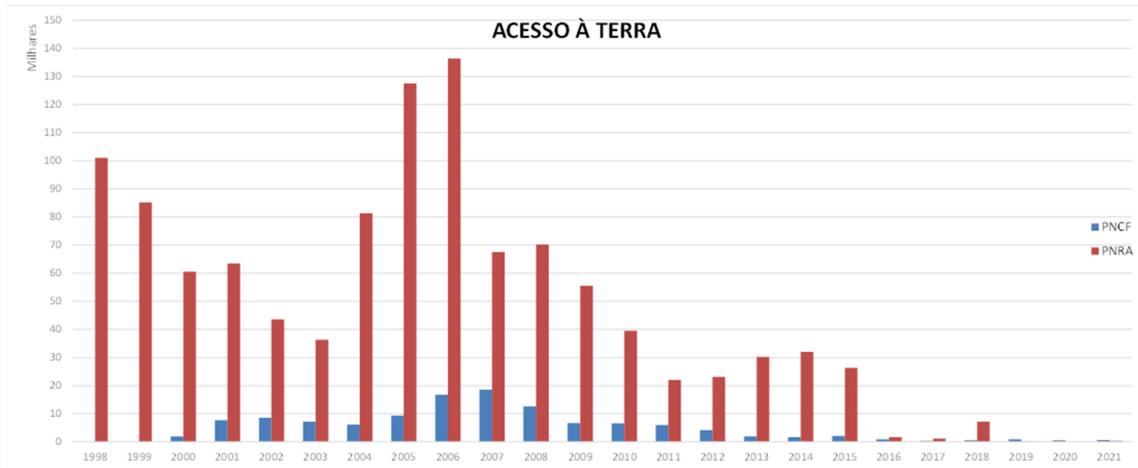
**Figura 2: Distribuição dos assentados no Brasil**



Elaboração própria. Fonte: Incra/MDA

Com a baixa execução recente das políticas de acesso à terra (ver gráfico 1 a seguir) os dados mais atualizados apresentados na tabela 10 permitem concluir que esse padrão de distribuição regional ainda se mantém.

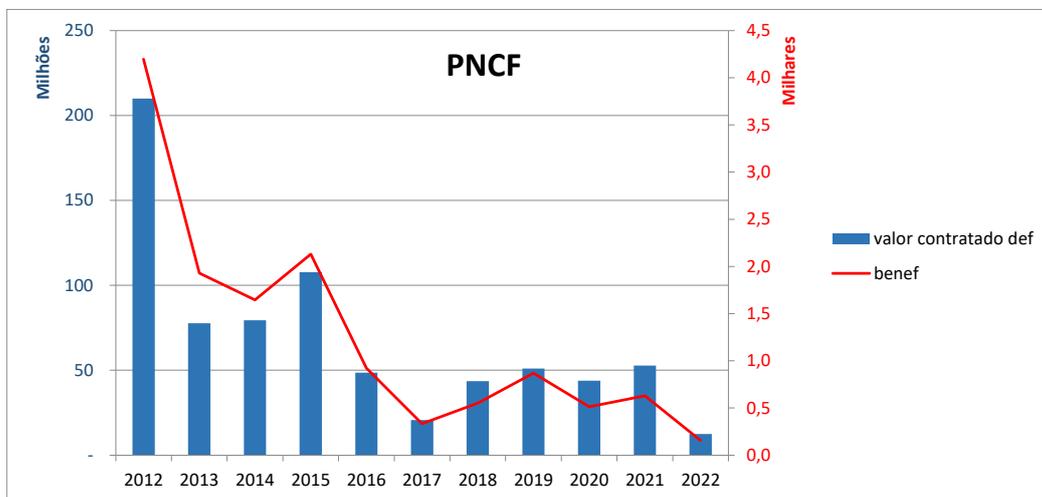
**Gráfico 1: Famílias assentadas e beneficiários do PNCF por ano.**



A participação do PNCF nas políticas de acesso à terra tem, portanto, papéis diferentes em cada região. Enquanto no Norte do país ela representa apenas 1% das famílias que tiveram acesso à terra garantido pelo Estado, no Sul essa participação alcança 55%.

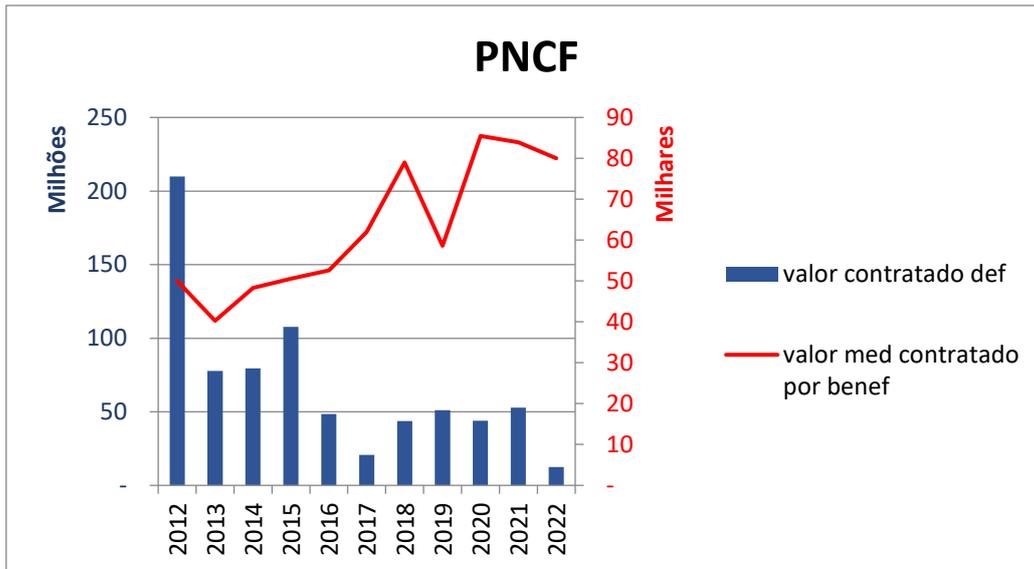
Os valores aplicados pelo PNCF também têm se reduzido, mas não acompanhou o exato ritmo da queda nos contratos. O gráfico 2 apresenta duas tendências (contratos e valor).

**Gráfico 2: quantidade de contratos e valores dos contratos**



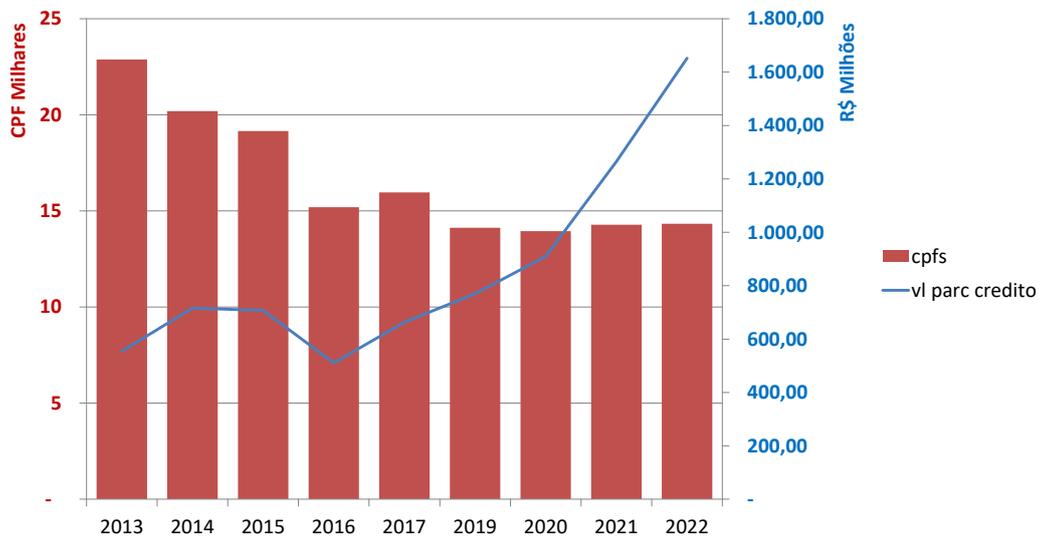
Ao se observar o efeito das duas quedas nos valores médios fica mais clara a concentração de valor por meio do aumento do valor de cada contrato, tendo de alguma forma se estabilizado nos últimos anos por volta de R\$ 80 mil por contrato, como se observa no gráfico 3.

**Gráfico 3: valores contratados e valor médio contratado por beneficiário.**



Como ressaltada a importância do Pronaf no aumento da renda como indicado por Silva e Ciriaco (2022), apresenta-se também a inserção dos beneficiários do PNCF no crédito produtivo. Seguindo a tendência do público geral do Pronaf, os contratos de crédito produtivo dos beneficiários do PNCF se concentraram em menos famílias e com maiores valores, estabilizados por volta de 14 mil de contratos Pronaf por ano. Ainda que esse percentual (por volta de 10% dos beneficiários) seja bem aquém da proporção de contratos Pronaf no universo médio de DAPs ativas (por volta de 1/3), observa-se que há dez anos era por volta de 20%, conforme o gráfico 4.

**Gráfico 4: Acesso dos beneficiários do PNCF ao Pronaf**



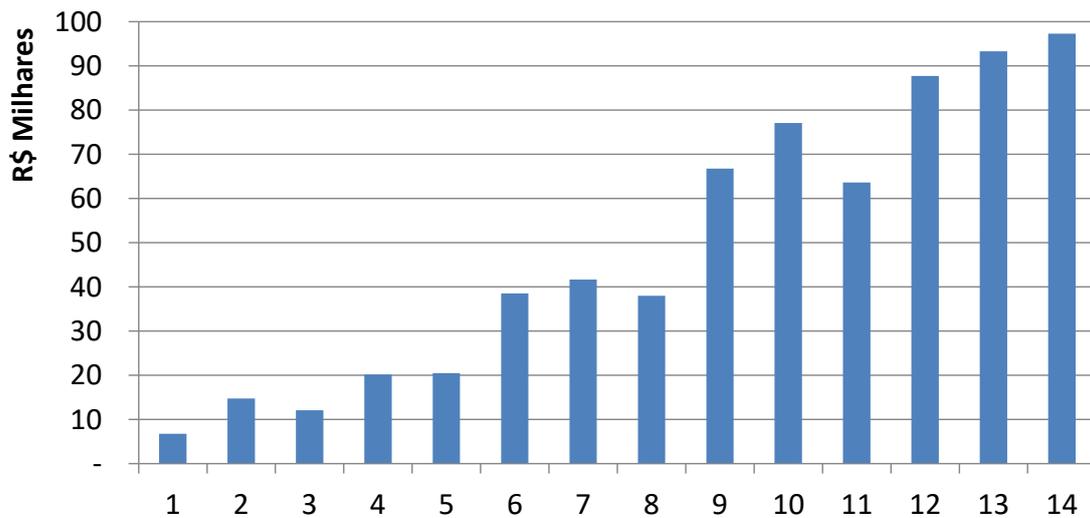
Fonte: MDA e Bacen.

## 5.2 Apresentação e análise de indícios de resultados sobre o VBP e a renda.

Num primeiro passo exploratório, observou-se para quaisquer beneficiários do crédito fundiário a variação média de renda daqueles que possuíam essa informação antes e depois do recebimento do crédito fundiário por meio da concretização do acesso à terra. Ainda que se tenha levado em consideração o tempo entre as duas informações, tomou-se como indiferente a distribuição deste tempo antes e depois de receber a política. Os resultados de tendência geral crescente são apresentados no gráfico a seguir.

**Gráfico 5: renda média acrescida após acesso ao PNCF**

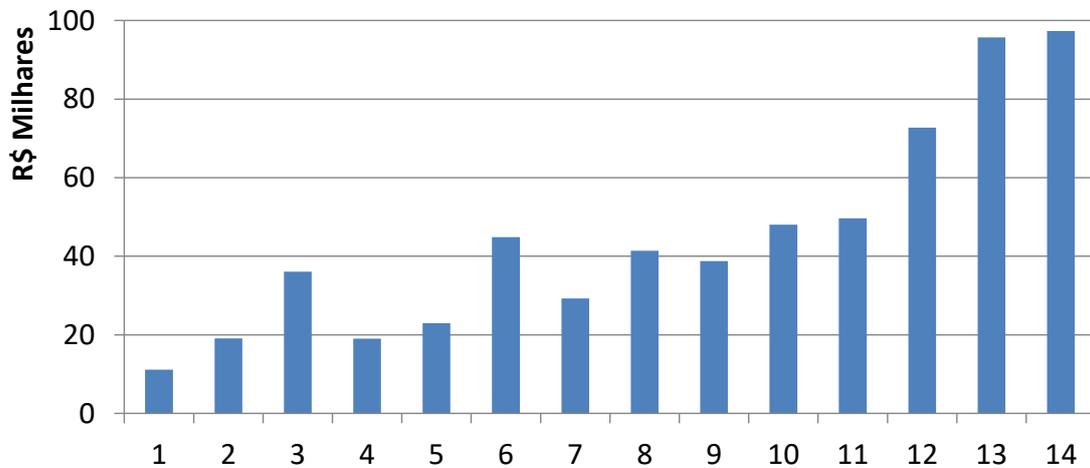
### Renda média acrescida anos após acessar o PNCF



Fonte: MDA/Bacen

Como se busca o efeito do acesso à terra via crédito fundiário, o gráfico anterior termina por gerar sujeira na análise pois considera do mesmo modo a possível evolução da renda por consolidação do produtor mesmo antes de ter tido acesso à política. Uma forma de tentar reduzir esse efeito é a seleção apenas daqueles cujo dado de VBP e renda inicial tenha ocorrido no ano imediatamente anterior ao acesso à política. Realizando esse filtro, redundando em pouco mais de mil observados, observa-se que a tendência permanece, como se observa no gráfico a seguir.

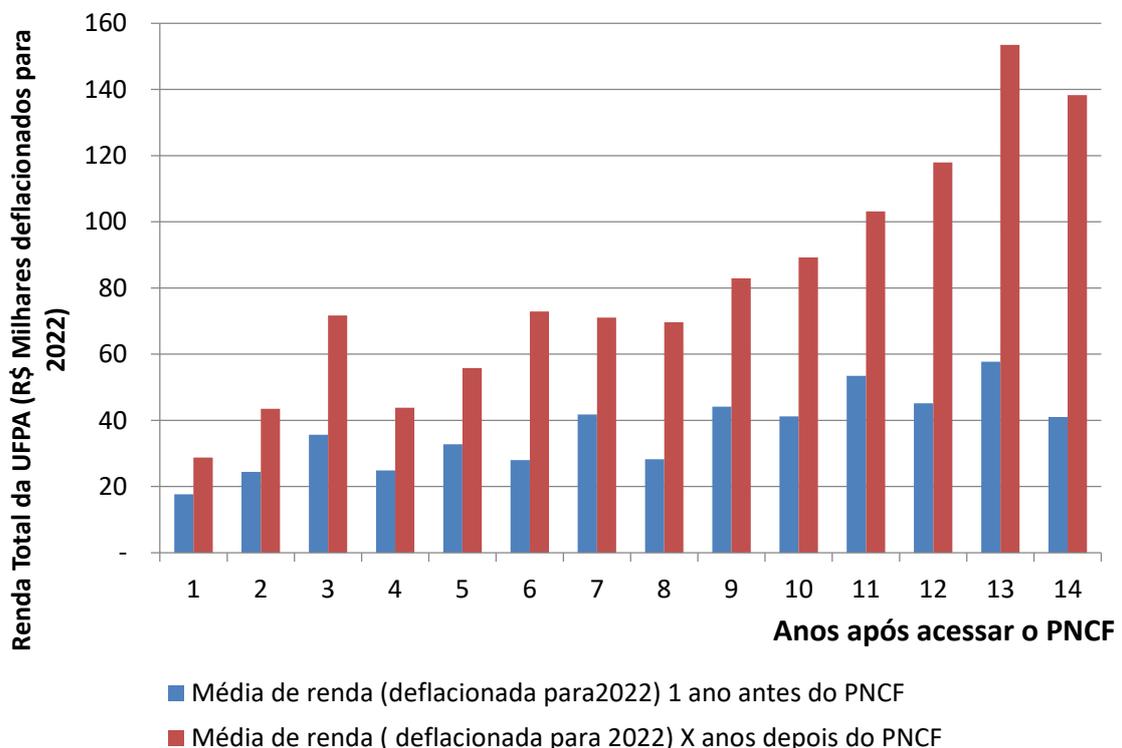
**Gráfico 6: renda média acrescida após acesso ao PNCF – ajustado.**  
**Renda média acrescida anos após acessar o PNCF em relação a renda de um ano antes do acesso**



Fonte: MDA/Bacen

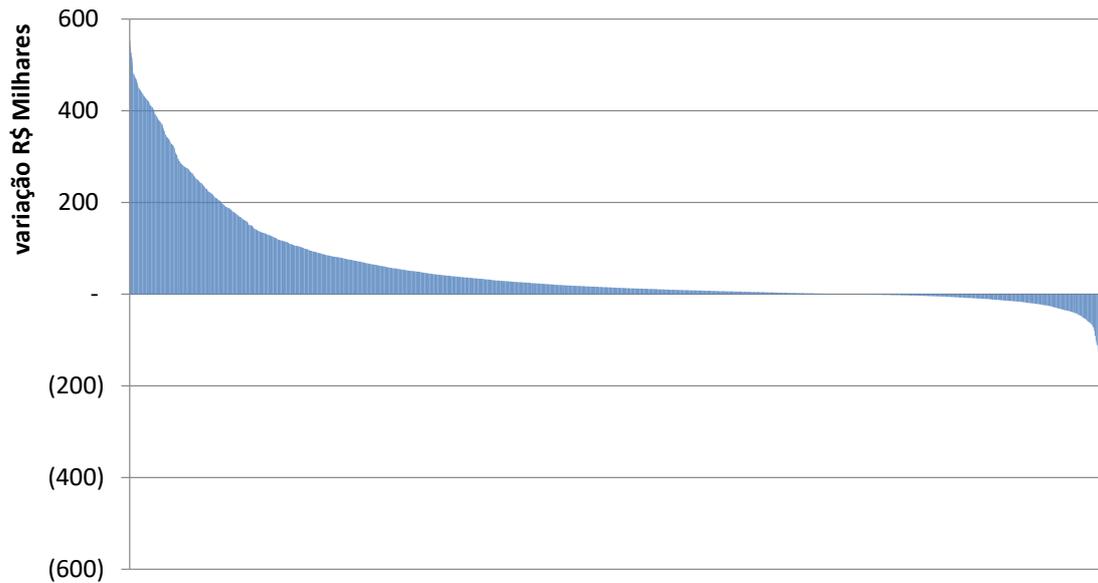
Esse aumento de renda pode ser deflacionado para captar um efeito mais real, além de poder ser relativizado pela renda média antes do acesso ao PNCF. O gráfico a seguir apresenta esses resultados.

**Gráfico 7: renda média acrescida após acesso ao PNCF (deflacionado)**



Fonte: MDA/Bacen

Esses valores até agora foram tratados apenas como média sem que se observe a sua distribuição. Para sanar essa lacuna, o histograma a seguir apresenta essa distribuição em valores deflacionados.

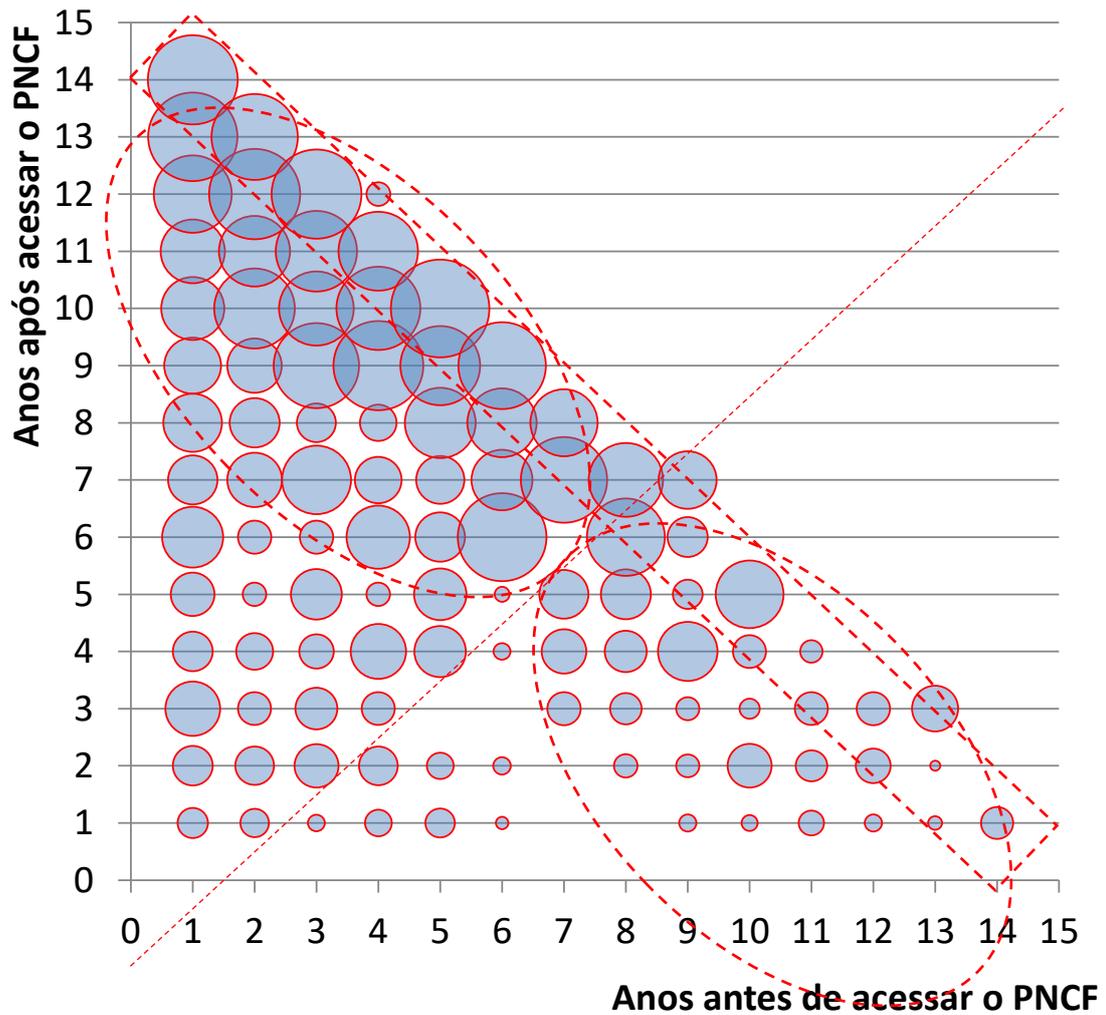


Fonte: MDA/Bacen

Ainda que o objetivo não seja a comparação com grupo de controle versus grupo de tratamento, é possível observar que 74% dos beneficiários do PNCF que estão na base da DAP e possuem informação de renda antes e depois de acessar a política tiveram aumentos reais de renda, enquanto isso foi observado em 62% dos 3,3 milhões de agricultores na base histórica da DAP que também possuem informação de renda em dois momentos distintos. Sem deflacionar os valores essa relação é de 85% versus 75%, respectivamente.

A correlação do tempo com o aumento da renda é esperada, já que se supõe alguma consolidação produtiva dentre aqueles que permanecem na terra. Como também é possível algum viés dentre aqueles que acessam a política em relação aos que não acessam (o que os métodos tentam isolar por meio de variáveis nas análises de grupo de controle e de tratamento) analisar apenas aqueles que acessam identificando a melhoria de renda destes antes e depois de acessar a política serve de algum modo como um isolamento desse possível viés entre as diferença nunca 100% controladas entre os dois (ainda que os métodos tenham subterfúgios para colocar esses efeitos nos não observáveis por meio dos resíduos/erros). Uma forma de operacionalizar isso seria observando a diferença entre o crescimento de VBP antes e depois da política. Mas como não temos um conjunto considerável de dados dos agricultores em quatro momentos do tempo (dois antes de acessar a política e dois depois), optou-se por realizar a análise por meio de um gráfico de bolha com as variáveis de tempo antes e tempo depois de acessar a política. A variável da “bolha” seria a taxa de crescimento dos valores deflacionados para 2022.

Se o efeito da consolidação da produção com o tempo fosse o mesmo antes e depois de acessar a política haveria um espelhamento do gráfico em relação à diagonal ou ao menos uma distribuição similar em cada diagonal. Se isso ocorresse a interpretação é que o crescimento de produção com o tempo independe de ter ou não recebido a política. Mas observa-se que para um mesmo tempo passado entre o dado  $t_0$  e  $t_1$  (como acesso à política entre eles), o tempo após o acesso a política tem ritmo mais acelerado de crescimento de VBP e renda. Para praticamente todos os pares de anos antes e depois do acesso a política a ampliação do VBP é maior após o acesso à política, variável representada no gráfico por meio do tamanho da “bolha”. De forma simplificada observou-se que a correlação do aumento de VBP e renda com o tempo passado após o recebimento da política é cinco vezes maior que a correlação do tempo em geral.

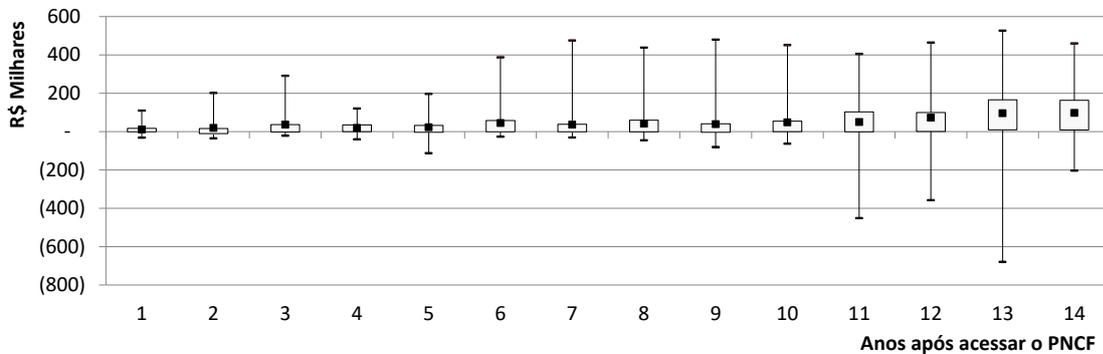


É possível analisar também o crescimento vindo a dispersão das alterações de renda por ano. Para isso são apresentados os dados em box-plot acompanhados de suas respectivas tabelas de dados com os quartis (incluindo mediana), máximos, mínimos e média tanto para alteração no valor em termos absolutos (R\$) quanto relativos (%), sendo ambos calculados com base nos valores deflacionados para evitar distorções, conforme a sequência de dados (tabelas e gráficos) a seguir.

**Distribuição do incremento médio de renda (deflacionada a 2022) em relação à renda de um ano antes de acessar o PNCF após alguns anos**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
máxi	109.	201.	290.	120.	195.9	387.	475.	437.	479.	450.	404.5	464.6	526.2	460.4
mo	611	535	365	781	68	742	707	887	998	517	16	73	11	40
	16.9	16.5	36.9	34.8	32.70	57.7	38.7	59.4	40.5	54.2	103.3	99.87	165.8	163.3
Q3	79	17	58	81	9	11	31	54	45	41	54	5	19	09
médi	11.1	19.0	36.0	19.0	22.99	44.8	36.2	41.3	38.7	48.0	49.65	72.75	95.72	97.31
a	12	91	46	06	6	72	68	84	79	60	0	5	9	2
medi	6.48	2.91	4.50	7.45	14.35	12.4	7.17	11.9	13.2	18.4	19.63	27.95	54.59	35.89
ana	4	2	7	6	7	06	7	90	70	07	0	4	0	4
	(589	(10.3	(1.91		(2.89	(1.09	(1.07	(590	(3.65	(175	(1.12			
Q1	)	93)	5)	148	8)	4)	4)	)	6)	)	7)	1.181	9.794	8.258
Míni	(31.4	(35.5	(21.5	(40.1	(112.	(26.5	(30.9	(45.7	(80.0	(63.1	(451.	(357.	(679.	(203.
mo	70)	41)	66)	84)	918)	35)	48)	21)	87)	68)	252)	839)	281)	803)

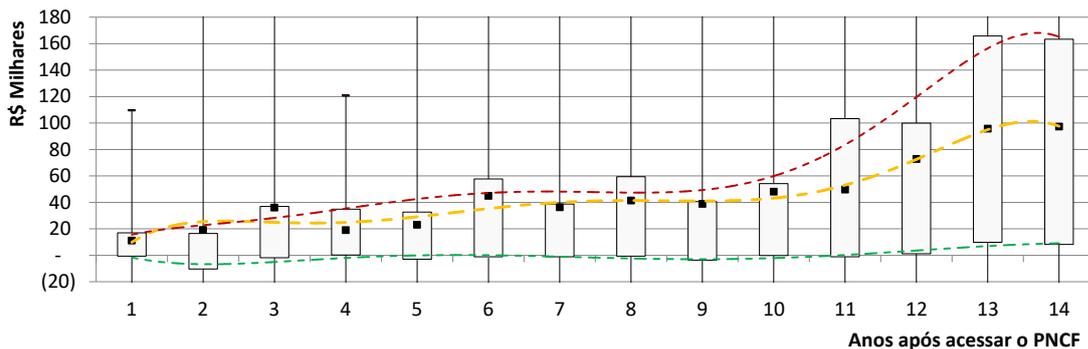
**BOX-PLOT da distribuição da alteração de renda (deflacionada a 2022) pós acesso ao PNCF conforme o tempo passado**



**Distribuição do incremento médio de renda (deflacionada a 2022) em relação à renda de um ano antes de acessar o PNCF após alguns anos**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Q3	16.9	16.51	36.9	34.8	32.7	57.7	38.7	59.4	40.5	54.2	103.3	99.8	165.8	163.3
	79	7	58	81	09	11	31	54	45	41	54	75	19	09
	11.1	19.09	36.0	19.0	22.9	44.8	36.2	41.3	38.7	48.0	49.65	72.7	95.72	97.31
média	12	1	46	06	96	72	68	84	79	60	0	55	9	2
media	6.48		4.50	7.45	14.3	12.4	7.17	11.9	13.2	18.4	19.63	27.9	54.59	35.89
na	4	2.912	7	6	57	06	7	90	70	07	0	54	0	4
	(589	(10.3	(1.91		(2.89	(1.09	(1.07	(590	(3.65	(175	(1.12	1.18		
Q1	)	93)	5)	148	8)	4)	4)	)	6)	)	7)	1	9.794	8.258

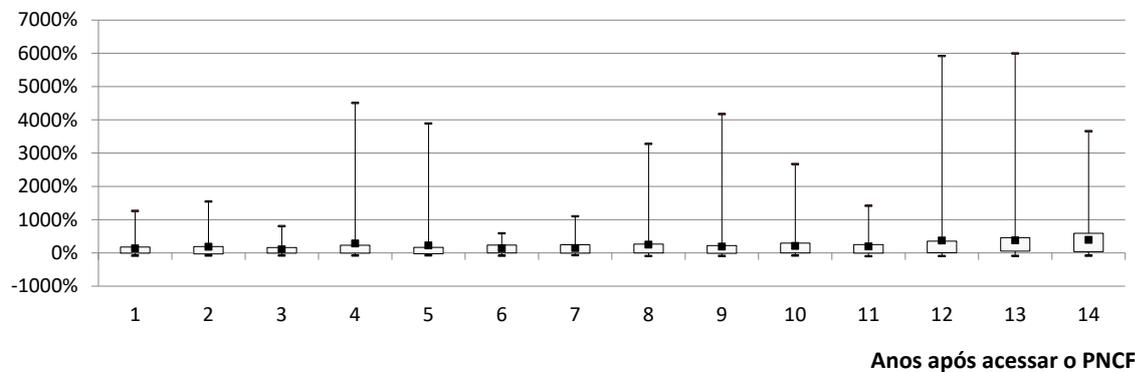
**BOX-PLOT da distribuição da alteração de renda (deflacionada a 2022) pós acesso ao PNCF conforme o tempo passado**



**Distribuição da variação média de incremento de renda (deflacionada a 2022) em relação à renda de um ano antes de acessar o PNCF após alguns anos**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
máximo	1263	1541	806	4509	3892	587	1099	3275	4173	2671	1414	5919	6000	3657
o	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
			162			235								
Q3	177%	191%	%	229%	164%	%	245%	264%	220%	293%	249%	353%	458%	588%
			102			140								
média	132%	182%	%	284%	224%	%	144%	250%	187%	208%	194%	370%	373%	388%
media						147								
na	68%	31%	39%	104%	60%	%	40%	51%	53%	69%	97%	115%	213%	168%
Q1	-4%	-30%	-6%	-7%	-25%	-3%	-7%	-3%	-11%	-1%	-4%	5%	51%	38%
Mínimo			-			-					-			
o	-87%	-80%	83%	-84%	-79%	87%	-73%	-99%	-95%	-83%	100%	-98%	-91%	-86%

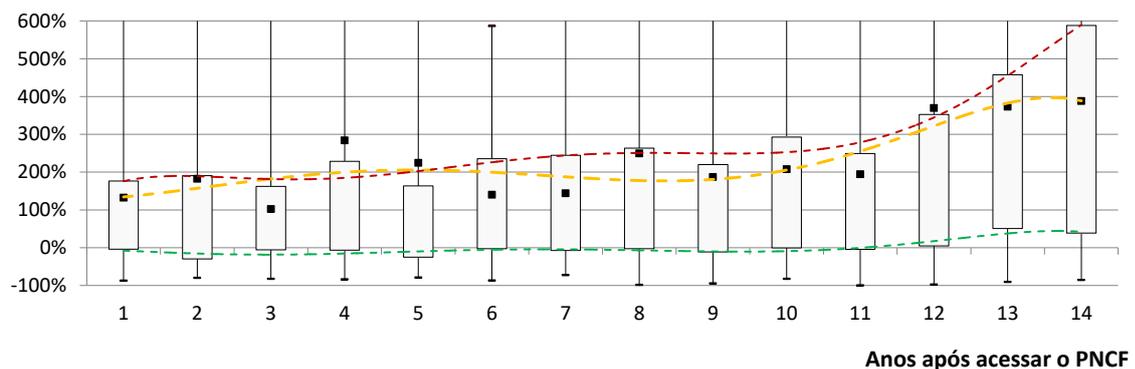
**BOX-PLOT da distribuição da variação de renda (deflacionada a 2022) pós acesso ao PNCF conforme o tempo passado**



**Distribuição da variação média de incremento de renda (deflacionada a 2022) em relação à renda de um ano antes de acessar o PNCF após alguns anos**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Q3	177	191	162	229	164	235	245	264	220	293	249	353	458	588
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
média	132	182	102	284	224	140	144	250	187	208	194	370	373	388
median				104		147						115	213	168
a	68%	31%	39%	%	60%	%	40%	51%	53%	69%	97%	%	%	%
Q1	-4%	-30%	-6%	-7%	-25%	-3%	-7%	-3%	-11%	-1%	-4%	5%	51%	38%

**BOX-PLOT da distribuição da variação de renda (deflacionada a 2022) pós acesso ao PNCF conforme o tempo passado**



Cada análise (em aumento de valor e em taxa de crescimento) foi apresentada tanto sobre toda a variação observada (box-plot completo dos valores mínimos aos máximos para cada ano) quanto sobre apenas o primeiro e terceiro quartil, para que ficasse mais fácil visualizar as variações ao longo dos anos.

Observa-se que apesar de aumento não linear há uma clara tendência de aumento de VBP e renda ao longo do tempo, lembrando que se trata de valores deflacionados captando portanto aumentos reais. De forma mais acentuada em acréscimos absolutos de renda do que em aumentos de taxa de crescimento. Desse modo culminando nas conclusões gerais observadas nas demais análises de indícios de melhoria de VBP e renda.

### **Considerações finais**

Ainda que não se tenha explorado métodos econométricos mais avançados, robustos, acurados e precisos, o fato de se ter a disposição dados populacionais do universo de agricultores registrados e de agricultores que acessaram a política, faz com que análises estatísticas mais simples e descritivas tenham mais validade do que em situações de amostras limitadas. Eliminando também a fase inicial de análise de se inferir o comportamento da população com base em inferência sobre uma amostra.

Evidentemente isso não exige a possibilidade de realizar análises quantitativas mais profundas. Entretanto, o não acesso tempestivo a todas as principais bases atualizadas e completas de políticas que deveriam ser usadas para essa tarefa culminaram nesse método exploratório mais simplificado de análise de resultados. Considera-se, porém, que o objetivo de apontar indícios e evidências de resultados positivos sobre a mais importante variável das políticas de desenvolvimento agrário – a renda e valor de produção – conseguiu ser alcançado.

Cabe destacar que nessa análise foi incluída toda a renda da família produtiva ou não, dentro ou fora do estabelecimento, estudos futuros podem aprofundar e distinguir essa análise, bem como aplicar métodos econométricos mais precisos para mensurar o impacto da política. Considera-se, entretanto, que há indícios de evidências suficientes para advogar a favor da efetividade da política.

Evidentemente podem e devem ser feitas análises de eficiência ou uma discussão sobre ser essa a melhor política de acesso à terra, de porta de entrada de acesso a outras políticas, ou mesmo a forma mais econômica de ampliação de VBP. Destaca-se que, por se tratar de uma política produtiva, com anseio de produção de alimentos e voltada a um público de suma importância na intensidade de mão de obra no campo, essa não deve ser uma avaliação apenas de eficiência sobre o aumento de VBP. Em tese a forma mais automática, imediata e direta de aumento de renda seria via política de transferência de renda, mas essa política nunca deve ser vista como solução definitiva, universal e eterna ainda mais quando se necessita incentivar a produção, gerando renda por meio dessa produção.

## **6 Referências bibliográficas**

ALVES, R.; PANTOJA, M.; VIEIRA, S. Redes sociais no processo de gestão coletiva: o caso dos PAs do Programa Nacional de Crédito Fundiário em Unaí (MG). *Informe GEPEC*, 2016, v. 19 (2).

BAHIA, Leandro Oliveira. Guia referencial para construção e análise de indicadores. Brasília: Enap, 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Manual de Crédito Rural. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>.

BARCELLOS, S. B. O crédito fundiário e a linha Nossa Primeira Terra em debate no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, 2016, v. 19 (1).

- CAZELLA, A.; SENCÉBÉ, Y. Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 2013.
- DEFANTE, L. et al. Canal de distribuição das hortaliças no assentamento Estrela do Sul. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 2014, v. 5, p. 200-213.
- DINIZ, M; FERREIRA, C. Programa Nacional de Crédito Fundiário: uma análise do custo-benefício das associações Soledade II e Pedra Branca. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, 2018, v. 4 (2), p. 43.
- ESTEVESI, M. A institucionalização do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: implicações para a reforma agrária no Brasil. *Semina*, 2019, v. 18 (2), p. 98-116.
- GALINDO, E.; RESENDE, G. M.; CASTRO, C.; CRAVO, T. A. Programa Nacional De Crédito Fundiário (PNCF): uma avaliação de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para discussão 2042)
- GOMES DA SILVA, F; MACEDO FERREIRA, M. Do normativo ao empírico. *Conhecer*, 2018, v. 8 (20), p. 45-66.
- HELFAND, S.; SIELAWA, V.; SINGHANIA, D. A matter of time: an impact evaluation of the Brazilian National Land Credit Program. *Journal of development economics*, 2019, v. 141.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*. v. 2. Brasília: Ipea; Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- LIMA, D. F. P. Avaliação de impacto do Programa Nacional de Crédito Fundiário na região Sul do Brasil. 2011. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2011.
- LIMA, R.; PAULA, R. Subordinação e resistência: as implicações da contrarreforma agrária de mercado no Pontal do Paranapanema (SP). *Revista NERA*, 2021 (58), p. 146-167.
- LUIZ, L. F.; NARDOQUE, S. Programa Nacional de Crédito Fundiário em Três Lagoas/MS. Desdobramentos e entraves para a recriação do campesinato. *Revista NERA*, 2019 (49), p. 83-110.
- MAIA, A. H; SANT'ANA, A.; SILVA, F. C. Políticas públicas de acesso à terra: uma análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário em Nova Xavantina (MT). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 2018, v. 56 (2), p. 311-328.
- OLIVEIRA, A. M. A política de contrarreforma agrária do Banco Mundial no Ceará. *GeoUSP: revista de pós-graduação em Geografia*, 2006, v. 10.
- OLIVEIRA, S. S. et al. Perfil de associações de agricultores familiares do Programa Nacional de Crédito Fundiário da Zona da Mata Alagoana. *Ciência Agrícola*, 2018, v. 16, p. 75-79.
- PEREIRA, J. Avaliação do Projeto Cédula da Terra (1997-2002). *Estudos Avançados*, 2012, vol. 26 (75), p. 111-136.
- PEREIRA, J. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras. Uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003) *Varia História*, Belo Horizonte, vol. 32, n. 58, p. 225-258, jan/abr 2016.

- PEREIRA, J.; SAUER, S. A reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, 2011, vol. 26 (3), p. 587-612.
- PREUSS NETO, A. et al. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável em Tangará da Serra (MT) – retrospectiva de 15 anos de funcionamento. *Research, Society and Development*, 2022, v. 11 (1).
- RAMOS FILHO, E. A Via Campesina e a avaliação da primeira década de impactos da reforma agrária do Banco Mundial. *Cuadernos de Geografía*. Bogotá, 2007 (16).
- REIS, L. Breves notas sobre a política de assentamentos do crédito fundiário no Estado do Mato Grosso do Sul. *Tópicos educacionais*, 2020, v. 25 (2), p. 33-48.
- RESENDE, G. M. Micro e macroimpactos de políticas de desenvolvimento regional: o caso dos empréstimos do FNE-industrial no estado do Ceará. Rio de Janeiro: Ipea, 201. (Texto para Discussão 1777).
- RODRIGUES, P.; RAMOS, N. Discursos sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário no Brasil e no Rio Grande do Norte. *Revista Ciências Humanas*, 2017, vol. 10 (1-1), p. 126-141.
- RODRIGUEZ, C. J.; CONTERATO, M. A. Entre trajetórias e estratégias de vida: a importância do Programa Nacional de Crédito Fundiário no acesso à terra pela juventude rural no ES. *Redes* (Santa Cruz do Sul), 2016, v. 21 (3), p. 165-182.
- ROMÃO, A.; BURIGO, F.; GUEDES, A. Programa Nacional de Crédito Fundiário: contrastes ao acesso por agricultores de Santa Catarina. *Grifos* (Chapecó), 2019, v. 28 (47), p. 33.
- SAMBUICHI, R. H. R.; GALINDO, E. P.; PEREIRA, R. M.; CONSTANTINO, M.; RABETTI, M. S.. Diversidade da Produção nos Estabelecimentos da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise econométrica baseada no cadastro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para discussão 2202).
- SAMBUICHI, R. H. R.; PAULA, S. R.; PERIN, G.; ALMEIDA, A. F. C. S.; GUALDANI, C.; MARQUES, F. J. Impactos do programa de aquisição de alimentos sobre a produção dos agricultores familiares. Rio de Janeiro, Ipea, 2022. (Texto para discussão 2820).
- SANTANA, J. U. et al. The creation of a participatory guarantee system in pandemic times in Alagoas. *Retratos de Assentamentos*, 2022, v. 25.
- SAUER, S. Reforma agrária de mercado no Brasil: um sonho que se tornou dívida. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 2013, vol. 18 (1).
- SILVA, S. P.; CIRÍACO, J. S. Análise do efeito do Pronaf sobre a renda de agricultores familiares no meio rural nordestino. Rio de Janeiro, Ipea, 2022. (Texto para discussão 2827).
- SOUSA MIRANDA, R. Uso das áreas de reserva legal e de preservação permanente em assentamentos rurais do Semiárido. *Retrato de Assentamentos*, 2017, v. 20 (10).
- TONIASSO, H. R. et al. Agricultura familiar e associativismo rural: o caso Associação Harmonia de Agricultura Familiar do Mato Grosso do Sul e sua sustentabilidade. *Informe GEPEC*, 2000, v. 11 (2).
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2020.

WOOLDRIDGE, J. M. Introdução à econometria: uma abordagem moderna. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

## 7 Apêndice A

### ALGUMAS BREVES EVIDÊNCIAS JÁ ENCONTRADAS E MÉTODOS JÁ APLICADOS

Como métodos possíveis de aplicação sobre amostras, Resende (2012) cita o uso de variáveis instrumentais, diferenças em diferenças (como usado por Sambuichi et al., 2022 para avaliar o Programa de Aquisição de Alimentos) e *Propensity Score Matching* (PSM), esses últimos como aplicados, por exemplo, por Lima (2011) para avaliar o próprio PNCF. Galindo et al. (2015), por sua vez, se valeram apenas do uso de regressão multivariada com uso de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), sem controle de fatores não observáveis, também numa avaliação do PNCF.

No caso de Sambuichi et al. (2022), o método de diferença-em-diferenças combinada à técnica de balanceamento por entropia, levando em conta fatores não observáveis, cravou impacto de forma quantitativamente precisa na avaliação do impacto do PAA sobre o aumento do Valor Bruto de Produção (VBP). Essa variável ou variáveis similares, como renda, são utilizadas para se verificar o efeito das políticas. Outras mais qualificadas também o são como a diversificação produtiva analisada em Sambuichi et al. (2016), embora não avalie um programa em si nem tenha abordagem de dados de painel (ou longitudinais).

O uso de dados em painel (ou longitudinais) para análises em geral e em especial de políticas públicas tem mais vantagens do que o uso de dados de corte transversal, de séries temporais ou mesmo cortes transversais agrupados, como já apontado por Wooldridge (2011, p. 12).

Lima (2011) usando esse tipo de dados, concluiu que o PNCF na região Sul do Brasil (em uma análise com baseline 2007 e follow-up 2010) gerou impacto positivo na renda e patrimônio familiar, além de acesso a casa própria, mas não em infraestrutura domiciliar como saneamento e energia. Ainda que o Sul não seja a primeira região (é a segunda) em número total de beneficiários do PNCF ela é a única onde há mais beneficiário da “reforma agrária de mercado” (o PNCF) do que de assentados da própria reforma agrária, mostrando a importância desse programa para o acesso à terra da região. O PNCF é mais representativo no Nordeste e depois no Sul, enquanto o assentamento por reforma agrária é mais concentrado no Norte e depois no Nordeste, como observado anteriormente.

O método de análise de impacto do PNCF no Valor Bruto da Produção (VBP) dos agricultores familiares utilizado por Galindo et al. (2015) foi aplicado comparativamente em uma amostra de tratamento de 37 mil beneficiários do PNCF e uma de controle de 150 mil agricultores com DAP controladas por algumas variáveis para viabilizar a comparabilidade entre eles.

O estudo de Galindo et al. (2015, p. 35) indicou que o PNCF como resultado geral não tem impacto sobre o VBP quando se consideram todos os grupos, mas com efeito positivo entre os beneficiários classificados como PRONAF B nas regiões Sul e Sudeste e impactos até negativos para o grupo PRONAF V de uma forma geral, independentemente da regionalização. Entretanto, por não controlar as variáveis não observáveis e não ter tido acesso a todas as principais políticas do setor, possui ressalvas nessas conclusões, diferentemente do que aplicou Sambuichi et al. (2022), mas que infelizmente não foi aplicado ao PNCF e não possui dados posteriores a 2017 para intercâmbio, nem foi elaborado para tal.

Em estudo específico sobre o Pronaf, utilizando PSM, Silva e Ciríaco (2022, p. 25) apontam que o Pronaf apresenta covariação positiva com seus beneficiários tendo em média rendimento 29,3% superior aos não beneficiários. Nesse mesmo estudo apontam os autores que “ser homem e proprietário tende a elevar em duas vezes ou mais a chance de participação no programa” (SILVA e CIRÍACO, 2022, p. 20). De forma indireta, portanto, seja via mercado, seja via PNRA, seja via PNCF, a propriedade da terra beneficia no acesso ao Pronaf, que por sua vez amplia a renda.

## **ESTRATÉGIA EMPÍRICA ADOTADA: EXPLORAÇÃO DE DADOS EM PAINEL DE POPULAÇÃO**

De posse do universo de beneficiários do PNCF e do universo de agricultores familiares registrados, deixa de ser necessário o uso de econometria para inferir relações a partir de uma amostra. Nesse sentido uma descrição estatística poderia fazer as vezes da busca por representatividade por meio de uma amostra. O desafio passa a ser, portanto, identificar supostos resultados ou impactos da política podendo-se aplicar diversos métodos para tal. A busca por identificação de causalidade sempre se esbarra nos limites dos métodos, que por sua vez se limitam também pelo acesso a dados que possam aprimorá-los, em especial quanto ao controle de efeitos não advindos da política.

A base do PNCF recebida contava com 180.368 observações tendo como unidade o possível beneficiário (em qualquer das etapas de contratação) do programa, sendo 178.929 identificados com o CPF de ao menos um dos titulares, destes 121.988 já estavam com acesso à terra. A base da DAP por sua vez conta com 22,5 milhões de DAPs incluindo as de falha no preenchimento. Atualmente há 2,9 milhões válidas que deixarão de existir conforme vençam ou sejam substituídas pelo CAF.

Para o novo procedimento as duas bases (PNCF e DAP) são utilizadas com recortes temporais analisando a situação antes e depois dos beneficiários. Dentre os 98 mil titulares (ou pares de titulares) do PNCF já contratados e com data de contratação encontrados na base da DAP, foram encontrados 94 mil com informações em ano posterior ao do contrato PNCF, com uma média de 10,5 anos depois. Os agricultores beneficiários do PNCF com dados DAP antes da contratação, entretanto, foram apenas 6,9 mil com média de 3,1 anos antes da data de contratação. Aqueles que possuíam ambos os dados da DAP (permitindo avaliar a situação tanto antes quanto depois do acesso à política) são 4,8 mil com média de informação de 2,8 anos antes e 5,9 anos depois. Esse é o grupo onde se realiza a análise de resultado antes e depois do acesso ao PNCF.

O encontro de 94 mil DAPeados pós acesso ao PNCF em comparação com apenas 6,9 mil encontrados na DAP antes de acessarem o PNCF já é um indicativo da importância da propriedade da terra, seja por sucessão, dependência de arrendamento, precariedade ou aumento da terra disponível, pois todos passaram a ter acesso a diversas políticas de desenvolvimento agrário. No intuito de explorar melhor esse contingente que não tem informação pretérita ao acesso à terra, explora-se a seguir e de forma brevíssima o cruzamento com o CADÚnico.

Dos 241.377 CPF de titular 1 ou 2 da base do PNCF até 2022 recebida (incluindo pessoas em qualquer situação contratados ou não), 196.856 (197.769 NIS, já que alguns tem mais de um NIS) constam da base total do CADÚnico até 2020, destas, 124.691 aparecem sempre na mesma estrutura familiar ao longo do tempo, 55.144 aparecem em duas estruturas familiares, 13.569 em três, 2.733 em quatro, 536 em cinco, 128 em seis, 38 em sete, 11 em oito, duas em nove, uma em dez, uma em 11 e duas em 13. Na base do Cadúnico de 2018 foram encontradas 122.177 NIS de pessoas da base do PNCF, na base de 2011, 133.760. Em tese isso já seria um indício de melhora por sair da base, mas isso pode ter ocorrido por atraso na atualização também. 88.636 NIS estão em ambas as bases, sendo 61.671 com data de contratação, sendo 5.732 que possuem dados do Cadúnico tanto antes quanto depois de acessar o PNCF, com média de 3 anos antes e 4 depois.

Para realizar a verificação de indícios de efetividade da política sob o aspecto do resultado na ampliação de renda das famílias que acessam o PNCF, fez-se uso da base do próprio PNCF, bem como das bases de dados da DAP/CAF e do Pronaf. O acesso ao histórico dessas bases de dados identificadas permitiu a realização – ainda que de forma simplificada e sem uso de econometria avançada – de uma análise de dados em painel, onde se observam variáveis dos mesmos indivíduos (nesse caso UFPA) em períodos distintos do tempo.

Não foi feita, portanto, uma análise comparativa com grupo de controle grupo de tratamento usando o PNCF como dummy diferenciador, algo que pode ser feito posteriormente como aprofundamento e complemento de uma análise mais robusta de avaliação de impacto. Realizou-se uma análise em painel, mas sem isolar o efeito de outras políticas que podem ter influência no

aumento da renda, já que não se conseguiu aplicar outros métodos por limitação de tempo, equipe e acesso aos dados. Considera-se, entretanto, ter sido possível observar correlações e indícios de resultado do efeito da política para uma amostra do público beneficiário do PNCF que possuía informação antes e depois de acessar a política.

Por fim, ressalta-se que os dados de VBP e renda utilizados são oriundos da base da DAP, incluindo todas as fontes de renda informadas.