

Relatório de Recomendações

Fundo de Terras e Reforma Agrária - FTRA

Política	FTRA
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG/CMAS/2022
Coordenador da Avaliação	SFC/CGU
Executores da Avaliação	SFC/CGU Ipea/ME
Supervisor da Avaliação	DMAP/SMA/MPO

Sumário Executivo

1. O Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) foi criado com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. Como instrumento de sua operacionalização, instituiu-se o Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil (PNCF – Terra Brasil), gerido pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFTS/MDA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).
2. O PNCF - Terra Brasil tem como objetivo oferecer condições para que os agricultores sem acesso à terra, ou com pouca terra, possam comprar imóvel rural por meio de um financiamento de crédito rural, com juros e condições de pagamento diferenciadas.
3. Os programas e ações orçamentárias relacionados ao PNCF tiveram, em 2022, R\$ 438.763.392,00 empenhados.
4. A avaliação buscou responder às seguintes perguntas:
 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 o 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?
5. Em relação ao desenho, os achados evidenciados permitem concluir 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.
6. Quanto à implementação, identificou-se como ponto forte a percepção positiva dos usuários sobre as novas plataformas de execução do PNCF – Terra Brasil (Obter Crédito e Certificar Entidades e Técnicos). Não obstante, 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.
7. Ademais, é oportuno ressaltar a 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.



8. No que concerne à governança, verificou-se que a estrutura 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.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Q1 - Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF – Terra Brasil?	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.	Existem procedimentos iniciais para a prevenção da ocorrência de inadimplência, com fundamento numa melhor construção do projeto de financiamento e responsabilização pela sua elaboração e a adoção de medidas mitigadoras de risco climático como a utilização do Zoneamento Agrícola de Risco Climático – Zarc. 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. 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.	Recomenda-se à SFTS/MDA definir o apetite ao risco de inadimplência no âmbito do PNCF – Terra Brasil, identificar eventuais boas práticas de programas semelhantes visando mitigar a inadimplência (no âmbito interno e externo ao Ministério – a exemplo do Pronaf), avaliar a suficiência dos procedimentos iniciais implementados, e se for o caso, realizar as adequações/complementações.
2	Q1 - Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF – Terra Brasil?	Os indicadores e instrumentos implementados para avaliação do PNCF se limitam à avaliação de eficácia e resultados operacionais, inexistindo mensuração de efetividade.	O gestor implementou 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 (Painel de Liberações do PNCF), contudo as informações trazidas por esse Painel estão mais relacionadas à operacionalização do Programa, possibilitando a extração de indicadores de processo/esforço e eficácia/resultado. 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.	Recomenda-se à SFTS/MDA instituir indicadores de efetividade do programa que permitam a avaliação do atingimento dos seus objetivos, relacionando as ações da gestão com o atingimento dos resultados.
3	Q1 - Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF – Terra Brasil?	Ausência de diagnóstico de potenciais sobreposições ou lacunas entre o PNCF – Terra Brasil e outras políticas públicas correlatas e 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.	Não foi evidenciada a existência de um diagnóstico de potenciais sobreposições ou lacunas entre o PNCF – Terra Brasil e outras políticas públicas correlatas, sejam elas federais, estaduais e/ou municipais. A ausência desse diagnóstico estruturado acerca de eventuais políticas com a mesma finalidade expõe o PNCF ao risco de sobreposição com outras políticas públicas, com impactos na otimização da utilização dos recursos destinados a essas políticas e na sua implementação de forma integrada. Inexiste, ainda, 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. Por outro lado, 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.	Recomenda-se à SFTS/MDA desenvolver e adotar práticas de governança, junto às Unidades gestoras de programas complementares (Pronaf, PAA, PNAE, Pronera, etc), de modo a estabelecer, ao menos, mecanismos de articulação entre tais instâncias, permitindo a promoção do acesso dos beneficiários do PNCF - Terra Brasil a essas políticas públicas.

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
4	Q2 - Existem fatores que dificultam a implementação do programa, de forma a restringir o alcance de seus objetivos?	Inexistência de estudos que demonstrem a adequabilidade dos valores disponibilizados a título de assistência técnica aos beneficiários do PNCF – Terra Brasil.	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.	Recomenda-se à SFTS/MDA efetuar avaliação da adequabilidade dos valores de remuneração dos serviços de Ater do PNCF, os quais permanecem nos mesmos patamares monetários de 2013 até os dias atuais, efetuando a proposição, se necessário, ao Conselho Monetário Nacional de alteração desses valores, tendo em vista o comando disposto no art. 17, inciso IV, do Regulamento Operativo.
5	Q2 - Existem fatores que dificultam a implementação do programa, de forma a restringir o alcance de seus objetivos?	Vulnerabilidade dos meios e métodos adotados na avaliação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade a financiamentos amparados em recursos do FTRA.	Embora, em geral, não tenham sido evidenciadas infringências às condicionantes delineadas na modelagem do programa, relativamente aos critérios e vedações envolvendo o beneficiário, os meios e métodos adotados na verificação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade apresentam vulnerabilidades. 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.	Recomenda-se à SFTS/MDA revisar a estrutura normativa de modo a robustecer o rol de documentos e formas aceitas como comprovação de exercício de atividade rural, conforme as seguintes sugestões: exigir, das formas já definidas como apta a comprovar experiência de atividade rural, um rol/quantitativo mínimo de documentos, cujo conjunto possibilite a avaliação do cumprimento das condicionantes com a maior precisão possível; fixar um conteúdo mínimo de dados e informações que devem constar nos atestados e declarações emitidos por sindicatos e conselhos, dentre outras instituições previstas, para que o documento possa ser aceito para comprovação de exercício de atividade rural.
6	Q2 - Existem fatores que dificultam a implementação do programa, de forma a restringir o alcance de seus objetivos?	Restrições a uma execução equitativa do Programa em todas as unidades federativas, com redução de sua abrangência nacional.	Existem 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 municípios de apenas cinco estados da federação. 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. Os acordos celebrados até o momento estão concentrados em municípios com índices de desenvolvimento medianos, não atendendo aos acordos celebrados até o momento estão concentrados em municípios com índices de desenvolvimento medianos, não atendendo	Recomenda-se à SFTS/MDA instituir rotina com a finalidade de assegurar periodicamente diagnósticos sobre a cobertura do Programa, em especial quanto ao público beneficiário das novas contratações deferidas, de forma a identificar vazios de cobertura e buscar o atendimento à população economicamente mais vulnerável e necessitada.

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
			<p>ao que dispõe o Decreto nº 4.392/2003 (priorização de municípios com baixo IDHM). Essa distorção fica evidenciada também se forem considerados os 82 municípios com beneficiários do Programa com contratos assinados já pelas novas regras, onde municípios com baixo IDHM correspondem a apenas 10% do total de unidades beneficiadas com contratos.</p>	
7	<p>Q3 - O limite de crédito atualmente vigente do PNCF é suficiente diante do comportamento do mercado de terras no país?</p>	<p>Necessidade de melhorias em procedimentos de avaliação da suficiência do limite de crédito, considerando o comportamento dos valores dos imóveis passíveis de aquisição.</p>	<p>Tendo em vista a política de reajuste dos limites de financiamento pelos índices inflacionários, verifica-se a necessidade de continuidade de realização de estudos do 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, levando a que apenas a alteração pela inflação medida não seja capaz de recompor a capacidade de aquisição da terra pelos beneficiários do Programa.</p> <p>Na atual configuração do Programa, o principal instrumento de averiguação da conformidade do preço da terra adquirida a valores de mercado é o Relatório Anual de Mercado de Terras (RAMT) do Incra. Todavia, deve ser ressaltado que uma quantidade considerável de superintendências regionais do Incra está em atraso no processamento dos respectivos relatórios. 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.</p> <p>Tendo em vista a verificação de 402 operações finalizadas no âmbito do Programa, 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.</p> <p>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 comprometer a exequibilidade do projeto técnico, caso o beneficiário não consiga fontes alternativas de financiamentos desses bens essenciais ao início do ciclo produtivo.</p>	<p>Recomenda-se à SFTS/MDA institucionalizar a reavaliação periódica da adequabilidade dos limites de financiamento em relação ao comportamento do mercado de terras (incluindo a avaliação de outras fontes de informação/referência), levando em consideração que esse mercado 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, com a finalidade de robustecer a avaliação dos preços praticados na aquisição de terras</p>