



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS

ROSILENE SCHARDOSIM ROOS

**FATORES RELACIONADOS À INADIMPLÊNCIA NO PROGRAMA NACIONAL
DE CRÉDITO FUNDIÁRIO**

Brasília-DF

2023

ROSILENE SCHARDOSIM ROOS

**FATORES RELACIONADOS À INADIMPLÊNCIA NO PROGRAMA NACIONAL
DE CRÉDITO FUNDIÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios - PROPAGA, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Agronegócios.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi

Área: Agricultura Familiar e Agronegócio

Brasília-DF

2023

ROOS, R.S., **Fatores relacionados à inadimplência no Programa Nacional de Crédito Fundiário**. 2023, 112 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

Documento formal, autorizando reprodução desta dissertação de mestrado para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade de Brasília e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. A autora reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

RR701f	Roos, Rosilene Schardosim FATORES RELACIONADOS À INADIMPLÊNCIA NO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO / Rosilene Schardosim Roos; orientador Mauro Eduardo Del Grossi. -- Brasília, 2023. 112 p.
	Dissertação (Mestrado em Agronegócios) -- Universidade de Brasília, 2023.
	1. Programa Nacional de Crédito Fundiário. 2. Inadimplência. 3. Agricultores. 4. Acesso à terra. I. Del Grossi, Mauro Eduardo, orient. II. Título.

ROSILENE SCHARDOSIM ROOS

**FATORES RELACIONADOS À INADIMPLÊNCIA NO PROGRAMA NACIONAL
DE CRÉDITO FUNDIÁRIO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios - PROPAGA, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília – UnB.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi
Orientador e Presidente
PROPAGA/UnB

Prof. Dr. Armando Fornazier
Examinador Interno
PROPAGA/UnB

Dr. Alexandre Muzy Bittencourt
Examinador Externo
Banco do Brasil

Brasília, ____/____/2023

AGRADECIMENTOS

Pesquisar e escrever esta dissertação foi, com certeza, um grande desafio. Foram dias difíceis, porém gratificantes, com um grande crescimento pessoal e profissional. Agradeço imensamente a Deus, a Quem eu recorri com muita frequência pedindo forças. A Ele, eu devo tudo.

Ao meu esposo Márcio, toda a gratidão pelo apoio e encorajamento, por sempre acreditar em mim. Ao meu lindo filho Pietro, pela compreensão de todos os dias e por viver comigo essa loucura chamada mestrado. Muitas e muitas horas de lazer em família foram abdicadas para se dedicar a este trabalho e eles sempre estiver ao meu lado. Eu compartilho com eles esta conquista.

Aos meus pais, toda a minha gratidão. Meu pai Ermodásio não está mais presente, mas era meu grande fã e torcedor. À minha mãe Adelaides, que, mesmo na sua simplicidade e não entendendo muito bem o que “esse tal de mestrado” significa, fica feliz com minhas conquistas. Agradeço minha irmã Sônia, que me acompanha em cada passo e que me incentiva, comemorando comigo as pequenas vitórias do dia a dia.

Agradeço aos amigos e colegas de trabalho que estiveram comigo, que me incentivaram e me fizeram acreditar. Sou grata aos meus gerentes, Edu e Glênio, que durante esta jornada foram compreensíveis com as necessidades que tive em me dedicar à pesquisa. Agradeço a todos os colegas deste curso pela troca de experiência e apoio mútuo, em especial ao Fábio, pelos trabalhos em equipe e troca de informações. Sou grata ao Marcus Boente por me atender sempre que tive dúvidas sobre o PNCF, com muita paciência e cordialidade.

Ao meu dedicado professor e orientador Dr. Mauro Del Grossi, agradeço por cada revisão feita, por cada reunião de orientação, cada conselho. Sua paciência e dedicação foram fundamentais para mim. Aos queridos professores do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios /UnB, agradeço pelos valiosos ensinamentos. Foi uma honra ter tido aula e conhecido cada um de vocês.

Agradeço aos membros da banca de defesa de dissertação, Prof. Dr. Armando Fornazier e Prof. Dr. Alexandre Bittencourt, por dedicarem seu tempo em contribuir para a melhoria e aperfeiçoamento deste trabalho. Agradeço ao prof. Dr. Luiz Honorato pelas contribuições em minha banca de qualificação.

Por fim, agradeço à UnB pela acolhida e meu orgulho grandemente de ter estado nesta instituição. E a todos que, de alguma forma, contribuíram para a execução desta pesquisa.

RESUMO

O crédito fundiário, operacionalizado no Brasil com o nome de Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), foi implantado em 1997, apoiado na época pelo Banco Mundial, como uma forma de acesso à terra, complementar à reforma agrária. Esta política pública consiste em fornecer crédito bancário com juros abaixo do mercado para que agricultores sem-terra ou com pouca terra possam adquirir um imóvel pelas vias de mercado, ou seja, o beneficiário identifica um imóvel e negocia sua compra diretamente com o vendedor. O crédito fornecido, além de possuir taxas de juros muito abaixo de qualquer outra no mercado, possui também um bônus concedido no pagamento das parcelas que forem amortizadas até a data de vencimento. Mesmo com essas condições, o programa de acesso à terra possui um número expressivo de contratos em situação de inadimplência e, diante disso, este estudo buscou captar as possíveis causas deste inadimplemento. O trabalho está estruturado em formato *multipaper*, iniciando com a apresentação do estado da arte sobre a implementação desta política pública no Brasil e no mundo, por meio de uma revisão sistemática de literatura, utilizando o *Methodi Ordinatio*, com pesquisas na base de dados *Web of Science*, e análise dos trinta artigos mais relevantes segundo o protocolo aplicado. Para conhecer a situação dos contratos ativos dentro do crédito fundiário, foram analisadas bases de dados da carteira de crédito, fornecidas pelo gestor do programa. Posteriormente, realizou-se entrevista semiestruturada com 28 agentes que atuam na contratação desta linha de crédito diretamente com os beneficiários. As entrevistas, após transcritas, foram analisadas com o *software* IRAMUTEQ. Os principais resultados indicam como possíveis causas para a inadimplência dos contratos: dificuldades com o imóvel adquirido e às renegociações vantajosas oferecidas apenas para os agricultores inadimplentes. No primeiro caso, a literatura apontou para os problemas que envolvem lotes muito pequenos, de má qualidade ou localizados em regiões remotas. Os agentes entrevistados corroboram esse entendimento, porém apontam que isso é reforçado pelo limite estipulado para o crédito, não sendo suficiente para a compra de um imóvel mais adequado. No segundo caso, não houve menção direta na literatura, mas os agentes relataram que ao conceder grandes descontos apenas aos beneficiários inadimplentes, incentiva-se os demais a deixarem de pagar as parcelas dos seus contratos, com a esperança de também obterem os mesmos descontos no futuro, estimulando assim um comportamento oportunista pelos beneficiários. Ao discutir os resultados encontrados nesta pesquisa, sugere-se também melhorias a serem implementadas na linha de crédito, como forma de manter a qualidade da aplicação e o retorno do recurso público aplicado.

Palavras-chave: Acesso à terra. Agricultura Familiar. Crédito fundiário. Reforma Agrária de Mercado. Inadimplência.

ABSTRACT

The land credit, operationalized in Brazil under the name National Land Credit Program (PNCF), was implemented in 1997, supported at the time by the World Bank, as a means of land access complementary to agrarian reform. This public policy involves providing bank credit with interest rates below the market to landless or small-land farmers so that they can acquire property through market channels. In other words, the beneficiary identifies a property and negotiates its purchase directly with the seller. The provided credit not only features interest rates much lower than any other in the market but also includes a bonus granted for timely installment payments. Despite these favorable conditions, the program has a considerable number of contracts in default, prompting this study to explore the potential causes of this non-compliance. The research is structured in a multipaper format, starting with the presentation of the state of the art regarding the implementation of this public policy in Brazil and globally, through a systematic literature review. The Methodi Ordinatio was employed, with searches in the Web of Science database and analysis of the thirty most relevant articles according to the applied protocol. To understand the status of default of contracts within land credit, credit portfolio databases provided by the program manager were analyzed. Subsequently, semi-structured interviews were conducted with twenty-eight agents involved in contracting this credit line directly with the beneficiaries. The interviews, once transcribed, were analyzed using the IRAMUTEQ software. The primary results suggest probable causes for contract default: difficulties with the acquired property and advantageous renegotiations offered only to default farmers. In the first case, the literature points to issues related to very small, poor-quality lots, or those located in remote regions. The interviewed agents support this understanding, emphasizing that this is exacerbated by the credit limit stipulated, which is insufficient for the purchase of a more suitable property. In the second case, although not mentioned in the literature, agents reported that providing significant discounts only to defaulting beneficiaries encourages others to stop paying their installment payments, hoping to also receive similar discounts in the future, thereby promoting opportunistic behavior among beneficiaries. In discussing the findings of this research, suggestions for improvements to be implemented in the credit line are also proposed to maintain the quality of the application and the return of public funds invested.

Keywords: Land access. Family Farming. Land credit. Market-oriented Agrarian Reform. Default.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AFC	Análise Fatorial de Correspondência
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BM	Banco Mundial
CAF	Consolidação da Agricultura Familiar
CAF	Cadastro do Agricultor Familiar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCU	Contrato de Concessão de Uso
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPR	Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural
CRDU	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DAU	Dívida Ativa da União
DGFUND	Departamento de Governança Fundiária
FTRA	Fundo de Terras e da Reforma Agrária
HA	hectare
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
MCR	Manual do Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MLAR	<i>Market-led Agrarian Reform</i>
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MO	<i>Methodi Ordinatio</i>
NPT	Nossa Primeira Terra

RAM	Reforma Agrária de Mercado
RAAM	Reforma Agrária Assistida de Mercado
RSL	Revisão Sistemática de Literatura
UGE	Unidade Gestora Estadual
UTE	Unidade Técnica Estadual
TD	Título de Domínio

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO 3

Figura 1 – Fluxo de contratação do PNCF via plataforma digital.....	61
Figura 2 – Análise CHD do IRAMUTEQ.....	79
Figura 3 – Análise AFC do IRAMUTEQ	80
Figura 4 – Classe de palavras com percentual correspondente no IRAMUT	81

LISTA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 3

Gráfico 1 – Volume de operações contratadas no crédito fundiário	72
Gráfico 2 – Volume de operações liquidadas por tipo de beneficiário.....	72
Gráfico 3 – Operações ativas nos agentes financeiros por tipo de beneficiário	73
Gráfico 4 – Situação das operações ativas junto aos agentes financeiros	73

LISTA DE QUADROS

CAPÍTULO 1

Quadro 1 – Políticas públicas para concessão de imóveis rurais	20
Quadro 2 – Pesquisa para atingir ao objetivo específico I	23
Quadro 3 – Pesquisa para atingir ao objetivo específico II.....	24
Quadro 4 – Pesquisa para atingir ao objetivo específico III	25

CAPÍTULO 2

Quadro 1 – Artigos selecionados ordenados de forma decrescente pelo InOrdinatio.....	35
Quadro 2 – Crédito fundiário cumpre seu propósito.....	43
Quadro 3 – Motivos de insucesso da RAAM apontada pela literatura	44
Quadro 4 – Necessidades de apoio pós-financiamento apontadas pela literatura.....	45

CAPÍTULO 3

Quadro 1 – Descontos concedidos para renegociação das dívidas até 31.12.2015.....	55
Quadro 2 – Descontos concedidos para liquidação das dívidas até 31.12.2015	56
Quadro 3 – Agente entrevistados para o estudo de caso	68
Quadro 4 – Quantidade e situação das operações por Unidade da Federação	74
Quadro 5 – Quantidade anual de contratações das operações ainda ativas.....	75
Quadro 6 – Ano de inadimplência e de inscrição em DAU	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	16
1.1.1 A má distribuição de terras no Brasil	16
1.1.2 A luta por terras e os movimentos sociais	18
1.1.3 A implantação da reforma agrária de mercado no Brasil	18
1.2 OBJETIVOS	21
1.2.1 Objetivo geral	21
1.2.2 Objetivos específicos	21
1.3 JUSTIFICATIVA	21
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	22
1.5 REFERÊNCIAS	26
2 REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA DE MERCADO: REVISÃO DE LITERATURA E AGENDA DE PESQUISAS	30
2.1 INTRODUÇÃO	31
2.1.1 O crédito fundiário no Brasil	32
2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	34
2.3 REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO E O BANCO MUNDIAL	37
2.4 O CRÉDITO FUNDIÁRIO E A INADIMPLÊNCIA	41
2.5 RESULTADOS E LIMITAÇÕES	43
2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
2.7 REFERÊNCIAS	46
3 FATORES RELACIONADOS À INADIMPLÊNCIA NO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO	51
3.1 INTRODUÇÃO	52
3.2 REFERENCIAL TEÓRICO	54
3.2.1 Principais alterações ocorridas na legislação que impactaram o PNCF	54
3.2.2 Funcionamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário	58

3.2.3 Inadimplência e o PNCF.....	61
3.2.4 Teoria das falhas de mercado	64
3.3 METODOLOGIA.....	66
3.3.1 Análise do volume de operações do PNCF	66
3.3.2 Análise da percepção dos agentes sobre as causas de inadimplência no PNCF.....	67
3.3.3 Participantes do estudo	68
3.3.4 Instrumento de coleta de dados	69
3.3.5 Análise de dados.....	69
3.4 RESULTADO.....	71
3.4.1 Dados dos contratos realizados no PNCF	71
3.4.2 Análise das entrevistas por meio do IRAMUTEQ	78
3.5 DISCUSSÃO	81
3.5.1 Gestão e pagamento das parcelas	81
3.5.2 Acompanhamento e orientação aos beneficiários	84
3.5.3 Aquisição do imóvel.....	87
3.5.4 Condições de contratação	92
3.5.5 O crédito fundiário e as falhas de mercado	93
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
3.7 REFERÊNCIAS	98
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA.....	110
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	111

1 INTRODUÇÃO

O acesso à terra no Brasil é um direito garantido pela Constituição Federal, sendo considerado um direito humano (DE CASTRO, 2015). Mesmo assim, agricultores brasileiros sofrem com a má distribuição de terras. Ressalta-se que o Brasil é um dos países com a estrutura fundiária mais concentrada do mundo (GOMES *et al.*, 2014).

Ao longo da história, algumas medidas legais foram tomadas, visando solucionar o problema agrário brasileiro, que, além da distribuição desigual, sofria com a falta de governança fundiária, tanto de áreas públicas quanto daquelas que eram privadas (GOMES *et al.*, 2014). Em 1964, durante o regime militar, o governo criou o Estatuto da Terra, evidenciando a necessidade da terra cumprir a sua função social, servindo como base para as desapropriações para fins de reforma agrária (MAIA; FIDELES; MEDINA, 2016).

Dessa forma, a reforma agrária é promovida por meio da identificação de terras que não estejam cumprindo sua função social, podendo então serem desapropriadas. Cabe ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a fiscalização do cumprimento da função social da terra e pelo assentamento de famílias (MAIA; FIDELES; MEDINA, 2016). A obtenção de terras pelo INCRA, para fins de reforma agrária, se dá de três formas: (i) destinação de terras públicas (BRASIL, 1993)¹; (ii) aquisição por compra, pagando ao proprietário do imóvel conforme preços praticados na região (BRASIL, 1993); e (iii) desapropriação por descumprimento da função social, de forma compulsória, porém com indenização ao proprietário (BRASIL, 1993).

Na década de 1990, o governo brasileiro divulgou o programa de crédito fundiário, utilizando os mecanismos tradicionais de compra e venda de terras. Isso possibilitou que as famílias fizessem um financiamento de longo prazo para aquisição de um imóvel rural. No início, o crédito fundiário chegou a ser apontado como uma alternativa à reforma agrária tradicional, mas atualmente é considerada uma ação complementar às desapropriações, ambas promovidas pelo Estado. Tanto no Brasil, como em diversos outros países, sua implantação teve forte apoio do Banco Mundial (PEREIRA; SAUER; 2011).

Desde então, o referido programa, também conhecido como Reforma Agrária de Mercado (RAM), passou por algumas alterações. As mudanças foram desde o nome das linhas de crédito envolvidas até na forma de financiamento dos imóveis. Várias resoluções

¹ Atualizada pela Lei Nº 13.465/2017 que trata da regularização fundiária rural e urbana. Este tema não é objeto de estudo desta dissertação.

governamentais foram publicadas, alterando taxas de juros, prazo de pagamento e bônus de adimplência, concedido no pagamento das parcelas (PEREIRA, SAUER; 2006).

Mesmo com taxas abaixo do mercado e com bônus concedido para pagamento na data acordada, uma parcela significativa dos contratos se tornaram inadimplentes. Vários autores buscaram analisar e entender as possíveis causas que levavam os beneficiários a tornarem-se inadimplentes. Um dos primeiros motivos para inadimplência apontado pela literatura estão relacionados ao lote adquirido: baixa produtividade ou má qualidade das terras, ou lotes de tamanho muito reduzido que geram resultados insuficientes (BORRAS Jr, 2005; COOMANS, 2006; FITZ, 2018; GAUSTER; RYAN ISAKSON, 2007; GRANOVSKY-LARSEN, 2013; KEPE, 2009; LAHIFF, 2007; LAHIFF; BORRAS Jr.; KAY, 2007; MEDEIROS, 2007; MENDOLA; SIMTOWE, 2015; PEREIRA; FAJARDO, 2015; SAUER, 2009; SHARP; LE BILLON; ZERRIFFI, 2019).

Outra parte da literatura aponta para a falta de informação financeira sobre o contrato de financiamento (COOMANS, 2006; GAUSTER; RYAN ISAKSON, 2007; GRANDIA, 2013; LAHIFF; BORRAS Jr.; KAY, 2007; MEDEIROS, 2007; SHARP; LE BILLON; ZERRIFFI, 2009). E ainda, outro motivo é o abandono dos lotes por falta de serviços públicos ou devido a sua localização inadequada (GAUSTER; RYAN ISAKSON, 2007; GRANOVSKY-LARSEN, 2013; MENDOLA; SIMTOWE, 2015; SAUER, 2009; SHARP et al., 2015).

Além disso, autores também alegam que apenas a concessão do financiamento não é o suficiente para que os agricultores prosperem. São necessárias outras ações complementares e suplementares. Entre elas, é preciso haja um apoio posterior do Estado, como assistência técnica, insumos, treinamento, créditos de investimentos e de custeio (DEININGER, 1999; DEINLINGER; BINSWANGER, 1999; GAUSTER; RYAN ISAKSON, 2007; LAHIFF, 2007).

Ao tornar-se inadimplente, sem conseguir honrar com os contratos assumidos, estes ficam impossibilitados de tomar novos créditos destinados aos agricultores familiares, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Os créditos concedidos por meio do Pronaf ajudam a manter e estabilizar empregos no meio rural. Esses valores funcionam, na economia da agricultura familiar, como importante instrumento para manutenção das famílias no campo (DE AQUINO; SCHNEIDER; 2011).

É sabido que a inadimplência retira esses agricultores do mercado de crédito. Com isso, é afetada, sobremaneira, a sua capacidade de promover investimentos na propriedade. Até o custeio de lavouras e pecuária são impactados com esses débitos devedores.

Diante disso, após mais de vinte anos da implementação do programa de crédito fundiário no Brasil, nota-se que o programa evoluiu em número de contratos e volumes financeiros. E com isso, há também um incremento substancial no inadimplemento desses contratos, o que não deveria necessariamente acontecer. Observando essa problemática, este trabalho busca conhecer as razões que levam os agricultores a não conseguirem honrar com o pagamento das parcelas, baseando-se na percepção dos agentes envolvidos no processo de contratação do crédito.

Para se alcançar isso, este estudo está organizado em quatro capítulos, onde cada um cumpre uma função específica. Neste primeiro capítulo, tem-se a contextualização da situação-problema abordada por esta pesquisa. Tem-se também a apresentação dos objetivos geral e específicos, bem como da justificativa e da metodologia a ser empregada. No segundo capítulo, é apresentada uma revisão sistemática de literatura, buscando traçar o estado da arte sobre o tema do financiamento rural. No terceiro capítulo, são expostos os resultados do estudo empírico realizado; e no quarto capítulo, são trazidas à luz as conclusões obtidas.

1.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

São abordados, neste tópico, três assuntos interligados. Inicialmente, é discutida a problemática da má distribuição de terras no Brasil, destacando as desigualdades e os impactos socioeconômicos dessa questão. Em seguida, aborda-se a história das lutas por terras e os movimentos sociais que surgiram em resposta a essa desigualdade, enfocando suas principais ações e objetivos. Analisa-se, em seguida, a implantação da reforma agrária de mercado no Brasil, investigando os programas governamentais e suas implicações na tentativa de resolver os problemas relacionados à distribuição de terras no país. Esses tópicos estabelecem, por conseguinte, o cenário desta pesquisa, contextualizando o tema em questão e delineando os aspectos a serem explorados ao longo de todo o trabalho.

1.1.1 A má distribuição de terras no Brasil

No Brasil, a má distribuição de terras ocorre desde o início da colonização portuguesa, com o regime de distribuição de grandes lotes para um número muito pequeno de

beneficiários, as chamadas sesmarias (SEYFERTH, 2009). Marcos legais históricos foram ocorrendo, alterações foram feitas na forma de distribuição de terras, mas esse problema persistiu. Paralelo ao regime de sesmarias, ocorria o senhorial, onde a posse da terra ocorria conforme a condição para sua exploração, ou seja, somente produtores com capital poderiam exercer a posse, permitido pela coroa portuguesa. O processo, por si só, já mantinha a terra na mão de poucos e, por óbvio, excluindo os pequenos produtores, os indígenas e os quilombolas (BENATTI, 2008).

A luta por terras remonta ao período colonial, onde os indígenas já precisavam lutar para defender seu território. E escravos libertos ocupavam terras sem uso para tentarem se estabelecer produtivamente (FERNANDES, 1999). O sistema de posses crescia de forma desordenada e a posse por pequenos produtores passou a ser vista como uma ameaça pelos latifundiários. Com o fim do regime de sesmaria, houve a concessão de novas posses. Com isso, cresceu um discurso político em prol dos pequenos produtores, indígenas e negros, com destaque para José Bonifácio. Para dar fim a isso, foi assinada em 1850 a Lei de Terras, que proibia qualquer outra forma de aquisição da terra se não fosse pelo processo de compra (CAVALCANTE, 2005).

Com o fim da escravidão, dificultando a produção nos grandes latifúndios, e preocupado com a produção de alimentos, o governo decidiu atrair imigrantes, na maioria europeus, para produzirem em pequenos lotes no Brasil. O maior volume de instalação dos novos colonos ocorreu no Sul brasileiro. O programa consistia em atraí-los, por meio de campanhas de divulgação, convidando-os a empreender uma nova jornada no Brasil. Chegando, deparavam-se com lotes muito pequenos, muitos em regiões de difícil acesso em meio à mata, e com uma dívida da terra a ser paga (conhecida como *dívida colonial*). Os lotes de tamanho reduzidos e com falta de estrutura começaram a gerar revolta e descontentamento entre os colonos, devido ao tamanho que tornava inviável para dividir posteriormente entre os filhos, promovendo um êxodo em busca de mais terras (SEYFERTH, 2009).

Esse contexto histórico levou a um número significativo de produtores atuando em áreas inferiores a cinco hectares (ha), dificultando a viabilidade econômica da terra (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003). O Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2017, aponta, por exemplo, que a agricultura familiar possui 77% dos estabelecimentos rurais no país, porém ocupam apenas 23% do total da área dos estabelecimentos (DELGROSSI, 2020). No próximo tópico, tem-se a discussão da luta por terras e dos movimentos sociais.

1.1.2 A luta por terras e os movimentos sociais

Assim, com um grave problema de concentração de terras nas mãos de poucos, em latifúndios improdutivos (SILVA, 1997), o tema começou a ser politicamente discutido ao longo do século XX. No início da década de 1960, no Regime Militar, foi sancionada a Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964), que regulamentava os imóveis para fins de reforma agrária. Em 1970, foi criado o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), por meio do Decreto-lei nº. 1.110 (BRASIL, 1970), com a finalidade de promover a reforma agrária e de colonizar a região amazônica. Após a redemocratização, a autarquia passou a dedicar-se apenas à reforma agrária (PENNA, 2018).

Na década de 1980, viu-se surgir um dos mais importantes movimentos sociais na luta pela reforma agrária, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (WOLFORD, 2005). A atuação do grupo, nascido no Sul do Brasil, consistia na ocupação de grandes áreas improdutivas, com o acampamento de famílias e após, logrando êxito, aguardar a expropriação do imóvel e criação de assentamento, promovido pelo Estado. Na década de 1990, a mobilização popular por acesso à terra ganhou o Brasil. Os movimentos sociais eram apoiados por sindicatos rurais e pela Igreja Católica (WOLFORD, 2005).

Além do MST, a luta era composta por outras entidades importantes, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e as Ligas Camponesas (DE SOUZA ROCHA, 2016). As ocupações geravam grandes conflitos no campo, inclusive com massacres de trabalhadores, como o ocorrido em Eldorado dos Carajás, no Pará (BARREIRA, 1999). Na próxima seção, discute-se a implementação da Reforma Agrária de Mercado no Brasil.

1.1.3 A implantação da Reforma Agrária de Mercado no Brasil

As pressões e a grande visibilidade dos movimentos sociais pressionaram o governo a agilizar a reforma agrária. Aproveitando a iniciativa que ocorria em diversos países, com empréstimos e apoio do Banco Mundial (BM), o Brasil implantou o crédito fundiário, conhecido também como Reforma Agrária de Mercado (RAM) (PEREIRA, 2012). A RAM objetivou apoiar uma transação de compra e venda de terras entre um comprador sem-terra, ou com pouca terra e um vendedor. Nesse programa, o pagamento é feito por meio de empréstimo do Estado, com juros subsidiados e apoio financeiro para a instalação da família

na nova propriedade. Esse modelo tinha como um dos objetivos a redução de conflitos no campo e também, com um título de propriedade, embora hipotecada, aumentaria a capacidade de obtenção de crédito pelas famílias (DEINLNGER; BINSWANGER, 1999).

No Brasil, o programa de crédito fundiário foi criado em 1997. Inicialmente, teve o nome de *Cédula da Terra*, como projeto piloto em alguns poucos estados (PE, BA, CE, MA e norte de MG). Logo, o programa se expandiu para o restante do país. Sua implantação teve apoio do Banco Mundial, com concessão de empréstimo ao governo brasileiro (PEREIRA, 2012).

O programa ganhou apoio imediato de alguns setores sociais, pois a remuneração ao proprietário da terra é integral e similar ao valor de mercado (PEREIRA; SAUER; 2011). Também era bem-vista pela lógica liberal de que, se alguém quer terras, deve pagar por elas (WOLFORD, 2005). O programa gerou inúmeras críticas e oposição dos movimentos sociais, por não se tratar de uma reforma agrária propriamente dita, mas de uma transação de mercado com apoio estatal (SAUER, 2010). Existiam as alegações de que esse modelo poderia ser complementar e atender aos imóveis que não se enquadravam na reforma tradicional via desapropriação, a exemplo da sucessão familiar (XIMENES *et al.*, 2021).

Outra crítica recorrente era de que, sendo uma transação de mercado, os beneficiários deveriam pagar prestações anuais sob risco de perderem os imóveis. Isso gerava grandes dívidas aos agricultores (SAUER, 2010), além das dificuldades para produzir na propriedade. Só que, com frequência, tratava-se de lotes improdutivos e localizados em áreas remotas (PEREIRA, 2015).

Em 1998, criou-se o Fundo de Terras/Banco da Terra, para apoiar sua expansão para todo o país. Em 2001, passou a se chamar Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CPR). Em 2003, o governo remodelou a política, criando o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que faria, então, a gestão das linhas e os recursos do fundo de terras (SAUER, 2010), abrangendo as operações do Banco da Terra, sob nome de Consolidação da Agricultura Familiar (CAF).

Para além do PNCF, outras políticas públicas reforma agrária estão vigentes no país. Conforme o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, Art. 2º, “considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias”. Atualmente, a política de reforma agrária atua com três diferentes títulos de regularização dos agricultores assentados, sendo o Contrato de Concessão de Uso (CCU), o

Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Título de Domínio (TD). Os títulos são concedidos após a seleção das famílias beneficiárias para ocupação dos projetos de assentamento e neles contém as obrigações da unidade familiar em relação ao imóvel. O CCU é um título de caráter provisório e gratuito, sem prazo determinado. O prazo é encerrado com a emissão do título definitivo ou por rescisão.

A emissão de título definitivo, por meio do CRDU ou TD, ocorre após o registro da área em nome do Incra ou da União. Nesse caso, os lotes são medidos e delimitados de forma individual entre os assentados. O CRDU possui força de escritura pública e transfere, de forma gratuita e em definitivo, o direito de uso e exploração do imóvel. Desse modo, o título é inegociável pelo prazo de dez anos a contar da emissão do CCU.

O TD também possui força de escritura pública com transferência em definitivo, porém pode ser se forma onerosa ou gratuita. É gratuito o TD de lotes de até um módulo fiscal², e o valor a ser pago nos demais casos é definido com base no número de módulos fiscais do imóvel, podendo variar entre 10 a 30 por cento do valor da pauta de valores da terra. Da mesma forma, é inegociável pelo prazo de dez anos. O quadro abaixo mostra um resumo das principais políticas para concessão de terras, vigente no país.

Quadro 1 - Políticas públicas para concessão de imóveis rurais

Definição	Legislação
Contrato de Concessão de Uso (CCU): título provisório concedido aos assentados, pelo Incra. O CCU transfere a posse do imóvel ao beneficiário, legitimando sua ocupação.	Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018
Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CRDU): título definitivo concedido ao assentado, de forma gratuita. Confere maior segurança e estabilidade ao beneficiário. A transferência refere-se apenas ao direito real de uso, o imóvel permanece em nome do Incra.	Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018
Título de domínio (TD): a transferência da terra para ao beneficiário, podendo ser negociada por ele livremente no mercado. Nos imóveis público, o título é gratuito, nos imóveis privados, o título é oneroso.	Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018
Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF): concessão de empréstimo com juros subsidiados, para compra de imóveis. O imóvel adquirido fica hipotecado ao Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) até a liquidação do débito.	Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998. Resolução nº 4.632, de 22 de fevereiro de 2018. Portaria SAF/MAPA nº 198, de 31 de agosto de 2021. Portaria SAF/MAPA nº 197, de 31 de agosto de 2021.

Fonte: Elaboração própria.

² Unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município.

Esses são os principais conceitos que se encontram na legislação sobre a distribuição de terras, no escopo aqui estado. O quadro acima sintetiza esses conceitos presentes nos instrumentos legais. Na seção seguinte, descrevem-se os objetivos geral e específicos desta investigação.

1.2 OBJETIVOS

Nesta seção, apresentam-se os objetivos desta investigação científica. O objetivo geral estabelece a direção ampla desta pesquisa, enquanto os objetivos específicos delimitam os aspectos particulares e detalhados que são explorados para atingir o referido objetivo geral. Esses objetivos são descritos nas subseções a seguir.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é analisar a inadimplência no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), por meio de dados documentais e recentes.

1.2.2 Objetivos específicos

Com a finalidade de alcançar o objetivo geral, busca-se atender aos seguintes objetivos específicos:

1. Verificar o estado da arte na literatura da implantação da RAM em diferentes países e no Brasil;
2. Identificar qual o percentual de operações ativas que se encontram inadimplentes;
3. Conhecer as principais razões atribuídas à inadimplência nos contratos do PNCF.

1.3 JUSTIFICATIVA

A escolha do PNCF se deu pela relevância que o programa atingiu com mais de vinte anos em que atua como política pública complementar à reforma agrária. O tema específico da inadimplência justifica-se pelo grande impacto que a falta de pagamento traz aos agricultores familiares. Essa inadimplência impossibilita o acesso ao mercado de crédito e isso impacta na possibilidade de impulsionar investimentos agrícolas na propriedade. Além

disso, os recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) se retroalimentam. Em outras palavras, as parcelas pagas anualmente pelos beneficiários retornam ao fundo para concessão de novos financiamentos. A inadimplência pode impactar os recursos disponíveis para concessão à novos agricultores e exigir aportes maiores por parte da União. Essas são as razões que sustentam a realização deste trabalho. Na próxima seção, apresenta-se a estrutura da dissertação.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está desenvolvida no formato *multipaper*, ou seja, a pesquisa apresenta dois artigos completos. O primeiro artigo é apresentado no Capítulo 2, intitulado *Reforma Agrária Assistida de Mercado: revisão de literatura e agenda de pesquisas*. Nesse referido texto, busca atender ao objetivo específico 1 desta pesquisa. O estudo foi realizado por meio de uma revisão sistemática de literatura, conforme protocolo do *Methodi Ordinatio* (PAGANI; KOVALESKI; RESENDE, 2015), apresentando o estado da arte da literatura internacional sobre a implantação da chamada Reforma Agrária de Mercado, apoiada pelo Banco Mundial, em diversos países do mundo. A busca de dados se deu por meio da base de dados *Web of Science*, sem marco temporal definido.

O Capítulo 3 abriga o segundo artigo, o qual busca atender aos objetivos específicos 2 e 3. Nesse outro texto, trazem-se os dados secundários, bem como os resultados do estudo empírico. No capítulo 4 encontram-se as conclusões obtidas através da análise dos dados, bem como sugestões que contribuam para melhoria na política pública.

Os quadros abaixo apresentam as propostas de pesquisa desta dissertação.

Quadro 2 – Pesquisa para atingir ao objetivo específico I

Objetivo geral			
Analisar a inadimplência no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), por meio de dados documentais e recentes.			
Objetivo específico 1	Título do capítulo	Metodologia	
Verificar o estado da arte na literatura da implantação da RAM em diferentes países e no Brasil	Reforma Agraria Assistida de Mercado: revisão de literatura e agenda de pesquisas	Lócus	Implantação da RAM na literatura
		Abordagem	Qualitativa
		Procedimento	Revisão sistemática de literatura
		Natureza	Básica
		Método	Revisão sistemática conforme <i>Methodi Ordinatio</i>
		Levantamento e coleta de dados	Portal de buscas <i>Web of Science</i>
		Material analisado	Artigos científicos sem marco temporal, categorizados conforme método utilizado
		Análise de conteúdo	Leitura e interpretação dos resultados
Fonte	Secundária		

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3 – Pesquisa para atingir ao objetivo específico II

Objetivo geral		
Analisar a inadimplência no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), por meio de dados documentais e recentes.		
Objetivo específico 2	Metodologia	
Identificar qual o percentual de operações ativas que se encontram inadimplentes	Lócus	Departamento de Gestão do Crédito Fundiário
	Abordagem	Quantitativa
	Procedimento	Análise de dados públicos
	Natureza	Aplicada
	Método	Estatístico
	Levantamento e coleta de dados	Dados fornecidos pelo DGFUND e PGNF
	Material analisado	Volume de operações ativas e inativas do PNCF
	Análise de conteúdo	Determinar percentual de operações em atraso conforme dados obtidos
	Fonte	Primária

Fonte: Elaboração própria.

. Quadro 4 – Pesquisa para atingir o objetivo específico III

Objetivo geral		
Analisar a inadimplência no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), por meio de dados documentais e recentes.		
Objetivo específico 3	Metodologia	
Conhecer as principais razões atribuídas à inadimplência nos contratos do PNCF.	Lócus	Entidades de vários estados brasileiros que atuam no PNCF
	Abordagem	Qualitativa
	Procedimento	Entrevista estruturada
	Natureza	Aplicada
	Método	Estudo de caso – análise de conteúdo pelo método de Bardin
	Levantamento e coleta de dados	Entrevistas via <i>Google Meet e Teams</i> . Pesquisa via <i>Google Forms</i>
	Material analisado	Respostas enviadas através do <i>Google Forms</i> e transcrição das entrevistas.
	Ferramenta	Conteúdo das entrevistas analisado através do software IRAMUTEQ.
	Fonte	Primária

Fonte: Elaboração própria.

Fonte:

Na sequência, é apresentado o Capítulo 2, conforme estrutura proposta neste trabalho nos quadros acima. As referências utilizadas neste capítulo estão abaixo apresentadas. E assim será realizado em cada capítulo que trará suas próprias referências.

1.5 REFERÊNCIAS

BARREIRA, César. Crônica de um massacre anunciado: Eldorado dos Carajás. **São Paulo em perspectiva**, v. 13, p. 136-143, 1999.

BENATTI, José Heder. Apropriação privada dos recursos naturais no Brasil: séculos XVII ao XIX (estudo da formação da propriedade privada). Processos de Constituição e Reprodução do Campesinato no Brasil. **Formas dirigidas de Constituição do Campesinato**, v. 2, 2008.

BORRAS Jr, Saturnino. Can redistributive reform be achieved via market-based voluntary land transfer schemes? Evidence and lessons from the Philippines. **The Journal of Development Studies**, v. 41, n. 1, p. 90-134, 2005.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 30 nov. 1964. Seção 1, p. 49. Suplemento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970**. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1110.htm Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992**. Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0433.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2349. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8629&ano=1993&ato=6a4ATTU5ENFpWT108>. Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998**. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de fev. 1998, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=93&ano=1998&ato=d96ATQE1EeNpWTbe6>. Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. **Norma de Execução SRA nº 1, de 29 de junho de 2011**. Estabelece procedimentos técnicos e administrativos para antecipação total das dívidas dos contratos de financiamento em situação de inadimplência. Diário Oficial da União, Brasília, 08 ago. 2011.

BRASIL. **Resolução CMN nº 4.632, de 22 de fevereiro de 2018a.** Altera as normas para contratação das operações de crédito fundiário ao amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA), no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), de que tratam a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, e o Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003. Banco Central do Brasil, Brasília. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50539/Res_4632_v2_L.pdf Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018b.** Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de mar. 2018, p. 16, c. 2. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/26374547/publicacao/26374558>. Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria SAF/MAPA nº 197, de 31 de agosto de 2021a.** Altera o Anexo da Portaria SAF/MAPA nº 122, de 23 de março de 2021, que aprova o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural. Diário Oficial da União, Brasília, 01 set. 2021, edição 166, p. 12. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-saf/mapa-n-197-de-31-de-agosto-de-2021-341985315> Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria SAF/MAPA nº 198, de 31 de agosto de 2021b.** Altera o Anexo da Portaria SAF/Mapa nº 123, de 23 de março de 2021, que aprova o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário - Terra Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 01 set. 2021, edição 18, p. 12. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-saf/mapa-n-198-de-31-de-agosto-de-2021-341985395>. Acesso em: 07 nov. 2023.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**, p. 312-347, 2003.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Histórica**, v. 2, p. 1-8, 2005.

COOMANS, Fons. Agrarian reform as a human rights issue in the activities of United Nations human rights bodies and specialised agencies. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 24, n. 1, p. 7-31, 2006.

DE AQUINO, Joacir Rufino; SCHNEIDER, Sergio. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de extensão e estudos rurais**, v. 1, n. 2, 2011.

DE CASTRO, Luís Felipe Perdigão. Agricultura familiar, habitus e acesso à terra. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 2, 2015.

DE SOUZA ROCHA, Rosaly Justiniano; CABRAL, José Pedro Cabrera. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil. **Produção acadêmica**, v. 2, n. 1, p. 75-86, 2016.

DEININGER, Klaus. Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa. **World Development**, Elsevier, v. 27, n. 4, p. 651-672, April 1999.

DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges. **The World Bank Research Observer**, v. 14, n. 2, p. 247-276, 1999.

DELGROSSI, Mauro Eduardo; A identificação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017. **Revista NECAT**, [s. l.], v. 8, n. 16, p. 46–61, 2020.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Brasil: 500 anos de luta pela terra. **Revista de Cultura Vozes**, v. 2, 1999.

FITZ, Dylan. Evaluating the impact of market-assisted land reform in Brazil. **World Development**, v. 103, p. 255-267, 2018.

GAUSTER, Susana; RYAN ISAKSON, S. Eliminating market distortions, perpetuating rural inequality: an evaluation of market-assisted land reform in Guatemala. **Third world quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1519-1536, 2007.

GOMES, Carla Morsch Porto et al. Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v. 9, n. 19, p. 308-336, 2014.

GRANDIA, Liza. Road mapping: Megaprojects and land grabs in the northern Guatemalan lowlands. **Development and Change**, v. 44, n. 2, p. 233-259, 2013.

GRANOVSKY-LARSEN, Simon. Between the bullet and the bank: agrarian conflict and access to land in neoliberal Guatemala. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 2, p. 325-350, 2013.

BRASIL. **Guia da Reforma Agrária e Formalização do Acesso à Terra**. Brasília: Ministério Público Federal, 2021. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/caop_dh/guia-reforma-agraria-22012021.pdf. Acesso em: 07 nov. 2023.

KEPE, Thembele. Unjustified optimism: why the World Bank's 2008 'agriculture for development' report misses the point for South Africa. **The journal of peasant studies**, v. 36, n. 3, p. 637-643, 2009.

LAHIFF, Edward. 'Willing buyer, willing seller': South Africa's failed experiment in market-led agrarian reform. **Third world quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1577-1597, 2007.

LAHIFF, Edward; BORRAS Jr, Saturnino M.; KAY, Cristóbal. Market-led agrarian reform: policies, performance and prospects. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1417-1436, 2007.

MAIA, Cláudio; FIDELES, Júnior; MEDINA, Gabriel. **Reforma agrária**. Agricultura Familiar em Goiás, 2016.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1501-1518, 2007.

MENDOLA, Mariapia; SIMTOWE, Franklin. The welfare impact of land redistribution: Evidence from a quasi-experimental initiative in Malawi. **World Development**, v. 72, p. 53-69, 2015.

PAGANI, Regina Negri; KOVALESKI, João Luiz; RESENDE, Luis Mauricio. Methodi Ordinatio: a proposed methodology to select and rank relevant scientific papers encompassing the impact factor, number of citation, and year of publication. **Scientometrics**, v. 105, p. 2109-2135, 2015.

PENNA, Camila. Gênese da relação de parceria entre Inca e movimentos sociais como modelo para implementação de políticas de reforma agrária. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 115-148, 2018.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 111-136, 2012.

PEREIRA, João Márcio Mendes; FAJARDO, Darío. The World Bank's 'Market Assisted Land Reform' in Colombia and Brazil (1994-2002). **Revista Brasileira de História**, v. 35, p. 157-180, 2015.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 3, p. 587-612, 2011.

PEREIRA, Joao Márcio Mendes; SAUER, Sergio. **História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil**. Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado, v. 1, p. 173-206, 2006.

SAUER, Sérgio. "Reforma agrária de mercado" no Brasil: um sonho que se tornou dívida. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 18, n. 1, p. 98-126, 2010.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes colonos: ocupação territorial e formação camponesa no Sul do Brasil. **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil**, v. 2, p. 39-63, 2009.

SHARP, Kelly; LE BILLON, Philippe; ZERRIFFI, Hisham. Land reforms and voluntary resettlement: household participation and attrition rates in Malawi. **The Journal of Peasant Studies**, v. 46, n. 5, p. 956-982, 2019.

SILVA, Lígia O. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 2, p. 15-25, 1997.

WOLFORD, Wendy. Agrarian moral economies and neoliberalism in Brazil: competing worldviews and the state in the struggle for land. **Environment and Planning A**, v. 37, n. 2, p. 241-261, 2005.

XIMENES, Sara de Lima Saeghe Alcanfor et al. A função social da terra e a preservação da cultura dos povos: desafios e possibilidades do programa nacional de crédito fundiário. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 37415-37436, 2021.

2 REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA DE MERCADO: REVISÃO DE LITERATURA E AGENDA DE PESQUISAS³

RESUMO: A luta dos trabalhadores rurais pelo acesso à terra é antiga, mas a partir da década de 1990, esse tema ganhou maior evidência no Brasil. Entre as soluções apresentadas pelos governos de alguns países, inclusive do Brasil, estava a chamada Reforma Agrária Assistida de Mercado (RAAM), apoiada pelo Banco Mundial, que consistia na aquisição de lotes mediante financiamento subsidiado, em que o novo agricultor pagaria em prestações pela terra adquirida. Este trabalho busca identificar o estado da arte, na academia, sobre a implantação dessa política em diversos países. A pesquisa foi realizada por meio de uma revisão sistemática de literatura, utilizando o Methodi Ordinatio. Entre os efeitos positivos, alguns autores constataram aumento da produção de alimentos, mas os resultados na maioria dos países apontam que a implantação do programa foi acompanhada de inúmeros problemas, tais como a forma de atuação dos agentes envolvidos, disputas com movimentos sociais, inadimplência nos contratos, entre outros, com resultados diversos nos diferentes países onde foi efetivado, além de não reparar as injustiças históricas na distribuição das terras.

Palavras-chave: Reforma Agrária Assistida pelo Mercado. Banco Mundial. Crédito fundiário. Agricultores Sem-Terra. Financiamento Bancário.

MARKET-LED AGRARIAN REFORM: A LITERATURE REVIEW AND RESEARCH AGENDA

ABSTRACT: The struggle of rural workers for land access is longstanding, but starting in the 1990s, this issue gained greater prominence in Brazil. Among the solutions proposed by governments in some countries, including Brazil, was the so-called Market-Assisted Land Reform (MALR), supported by the World Bank, which involved the acquisition of plots through subsidized financing, with the new farmer making installment payments for the acquired land. This study aims to identify the state of the art in academia regarding the implementation of this policy in various countries. The research was conducted through a systematic literature review, using the Methodi Ordinatio. Among the positive effects, some authors have observed an increase in food production, but the outcomes in most countries indicate that the implementation of the program was accompanied by numerous problems, such as the performance of the involved agents, conflicts with social movements, contract defaults, among others, with varied outcomes in different countries where it was implemented. Additionally, it failed to address the historical injustices in land distribution.

Keywords: Market-led Agrarian Reform. World Bank. Land Credit. Landless Farmers. Bank Financing.

³ Artigo aceito para publicação na *Revista Sociedade e Estado*.

2.1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores problemas enfrentados pelos trabalhadores do campo é a dificuldade no acesso à terra, devido à má distribuição de terras no Brasil (HOFFMANN, 2019). A perversa distribuição de terras brasileira é uma herança histórica, desde o descobrimento do Brasil, com a distribuição inicial no regime da sesmaria, em que a doação de grandes lotes eram feitas pela coroa portuguesa visando a garantia da ocupação do imenso território brasileiro (BENATTI, 2009). Posteriormente, surgiu o sistema de posse, no qual quem tinha condições de manter o domínio se apossava de grandes áreas de terra. Desses recursos só se valiam os proprietários capitalizados, que, segundo interesses da coroa, teriam condições de manter e produzir nas propriedades (BENATTI, 2009).

Com a pressão pelo fim da escravidão, o acesso à terra em pequenas áreas ocorreu especialmente com imigrantes europeus, no final do século XIX e início do século XX, mas o reduzido tamanho do lote, aliado às precárias condições para o início da instalação das famílias, ocasionaram revoltas e conflitos (SEYFERTH, 2009).

Essa herança fundiária está refletida no último Censo Agropecuário (IBGE, 2017), que mostrou que a agricultura familiar⁴ atuava em 77% dos estabelecimentos rurais no país, porém ocupava apenas 23% do total das áreas agrícolas. Além da restrição à terra, entre as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares, estão a falta de capital de giro e de recursos para investimento e a dificuldade de acesso ao crédito rural. Dessa forma, existe a necessidade de um amplo leque de políticas de apoio, envolvendo desde a questão agrária, passando pela produção agrícola e saúde, até a educação (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Para responder às pressões sociais dos que lutavam pelo acesso à terra nos anos de 1990, três ações foram postas em curso pelo Governo Federal: a reforma agrária pela desapropriação de terras, a concessão do título de propriedade para produtores que ainda não o detinham e o financiamento de imóveis para produtores rurais sem-terra ou com pouca terra. A política de acesso à terra por meio do financiamento com juros subsidiados foi

⁴ Definido pela Lei nº 11.326/2006 (BRASIL, 2006), agricultor familiar é aquele que não explore, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais; que pelo menos metade da sua força de trabalho seja oriunda da família; que metade da renda familiar seja proveniente da atividade na propriedade e que seu estabelecimento tenha gestão familiar. O módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, determinado pelo INCRA para cada município do Brasil. O conceito de módulo fiscal foi definido pela Lei nº 6.746/1979 (BRASIL, 1979).

iniciada em 1996, com forte apoio do Banco Mundial (PEREIRA, 2012), que preconizava a Reforma Agrária Assistida pelo Mercado – RAAM.

Este artigo atualiza as experiências da RAAM em vários países nas últimas décadas, sistematizando os relatos dos alcances e das limitações dessa forma de intervenção pública na estrutura fundiária, por meio da revisão sistemática de literatura (RSL) para análise da produção internacional, indicando assim novos temas para agenda de pesquisa futura (SOUSA; BATISTA; HELAL, 2022).

2.1.1 O crédito fundiário no Brasil

Segundo Buainain, Silveira e Teófilo (2000) o programa de reforma agrária baseado na desapropriação, da forma como estava desenhado, já estaria saturado no final dos anos de 1980 e início de 1990. Para esses autores, a pesada burocracia deixava o processo de desapropriação moroso e caro, fazendo com que o custo final da terra, pago pelo governo, fosse até três vezes superior ao valor de mercado, além das aquisições de terras de baixa qualidade e inadequadas à produção, que tornariam os beneficiários dependentes do poder público indefinidamente (BUAINAIN; SILVEIRA; TEÓFILO, 2000).

Para superar essa dificuldade, a reforma agrária poderia ser complementada ou mesmo substituída pelo programa de crédito fundiário, que naquele momento contava com o apoio da vertente neoliberal do Banco Mundial (PEREIRA, 2006), que argumentava como aspecto positivo a estrutura de governança do programa, devido à possibilidade de escolha dos imóveis, não estando necessariamente entre as terras improdutivas usadas na reforma agrária (BUAINAIN; SILVEIRA; TEÓFILO, 2000).

A política de acesso à terra mediante financiamento, com juros subsidiados, foi iniciada em 1996, com o programa Cédula da Terra, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com forte apoio do Banco Mundial (PEREIRA, 2012). Em 2003, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o programa foi remodelado e o Cédula da Terra passou a se chamar Consolidação da Agricultura Familiar (CAF). No mesmo ano, o governo criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)⁵, que ficou responsável pelos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (SAUER, 2010).

A posição do Banco Mundial está em confluência com a vertente teórica das falhas de mercado, argumentando que existem algumas falhas no mercado de terras que impedem o

⁵ Entre 2019 a 2023 foi designado como: Terra Brasil - Programa Nacional de Crédito Fundiário.

acesso de trabalhadores sem-terra a ele, como a falta de informação ou inexistência de crédito, cabendo ao Estado corrigir ou minimizar os efeitos negativos dessas falhas de mercado (STIGLITZ; WEISS, 1981). O crédito fundiário seria então um importante instrumento do Estado à disposição dos agricultores mais pobres para viabilizar o acesso à terra.

Entre 2003 e 2013 o crédito fundiário já havia beneficiado 93.827 famílias, e no mesmo período a reforma agrária conduzida pelo INCRA havia beneficiado 689.423 famílias (GAIGER SILVEIRA et al, 2016). Os números mostram que o crédito fundiário tem sido, até o momento, um programa complementar à reforma agrária no acesso à terra (GOMES *et al.*, 2014).

Entre os aspectos positivos apontados na literatura nacional, o crédito fundiário pode se constituir numa alternativa viável, pois garante o acesso à terra, a geração de empregos e rendas para as famílias assentadas (MAIA; SANT'ANA; DA SILVA, 2018), com potencial para o desenvolvimento das capacidades dessas famílias e alívio da pobreza (SILVA; BARDEN, 2018).

No Estado de Santa Catarina, que teve alta adesão ao financiamento por meio do PNCF, Gomes *et al.* (2014) apontaram que a política atendia à demanda de jovens, geralmente oriundos de minifúndios ou de famílias que vivem na condição de arrendatários, tendo tradição como agricultores. Para os autores, apesar das inúmeras controvérsias em torno do PNCF, o programa interveio positivamente, mesmo que de forma parcial, em dois desafios do meio rural: a sucessão das unidades agrícolas e o enfrentamento da pobreza rural. Ainda segundo esses autores, o programa também beneficia pequenas propriedades, que, sendo colocadas à venda, poderiam permanecer nas mãos da agricultura familiar, mediante financiamento, uma vez que não seriam alvo da reforma agrária por não se enquadrarem nos requisitos de desapropriação. Por outro lado, o problema do endividamento desses agricultores familiares, derivado do financiamento da terra, acende um alerta em relação ao programa, de que algo precisa ser alterado, pois em se tornando inadimplentes, esses produtores já não acessam as demais linhas de crédito rural da agricultura familiar (GOMES *et al.*, 2014).

Entretanto, a literatura nacional aponta muitas críticas e limitações para o programa de crédito fundiário: (i) inadequação dos projetos de investimento inicial e não acompanhamento da execução destes pela assistência técnica (MAIA; SANT'ANA; DA SILVA, 2018); (ii) ausência de infraestrutura – energia elétrica, água potável, escolas, creches, postos de saúde, ambulâncias, estradas e transporte público –, além de baixa capacidade financeira das famílias assentadas (MOURA, 2016); (iii) inexperiência dos assentados em coordenar projetos em

grande escala (FERNANDES; MATOS FILHO, 2021), e (iv) falta de cooperação dos proprietários de terra (SILVA; BARDEN, 2018).

Pereira e Sauer (2011) também apontaram que as associações de beneficiários deveriam ter autonomia de escolha dos imóveis durante o processo, mas na prática tinham baixo grau de protagonismo, tanto na negociação dos imóveis quanto no processo organizativo. A implantação desses projetos também teria como objetivo, segundo os autores, esvaziar movimentos sociais de luta pela reforma agrária via desapropriação de áreas improdutivas (PEREIRA; SAUER, 2011).

O assentamento em terras de baixa qualidade e em quantidade insuficiente também foi apontado como causa do inadimplemento dos contratos, levando a processos de renegociação de dívidas em que muitos agricultores não têm como pagar o financiamento (SAUER, 2010). Por fim, alguns autores apontam que o programa não afeta significativamente a distribuição de riqueza e, conseqüentemente, as relações de poder vigentes (REIS, 2019); Portanto, ele não atende às necessidades dos trabalhadores sem-terra (PEREIRA, 2005).

Passados quase 20 anos de execução do programa de crédito fundiário, surge a indagação: o Governo brasileiro deve dar continuidade ao programa? Quais aspectos relevantes apontados na literatura internacional deveriam ser considerados para esta decisão? Para responder a essas perguntas, apresenta-se a seguir uma revisão de literatura, de forma a atualizar o conhecimento sobre a RAAM.

2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Realizou-se uma busca pela plataforma de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tendo sido escolhida a base de dados *Web of Science*, pela sua abrangência internacional na implantação do programa em diversos países, bem como pelo volume de publicações encontradas no periódico Capes. Para a busca, utilizou-se como critério “todos os campos”, a partir das palavras-chaves que abrangessem todos os artigos associados à RAAM: “*land credit*”, “*World Bank AND land reform*”, “*market assisted land*” e “*market-led agrarian reform*”. Para a seleção dos artigos mais relevantes, utilizou-se o *Methodi Ordinatio*, proposto por Pagani, Kovalski e Resende (2015). Não foi aplicado nenhum recorte temporal, tendo em vista a busca de experiências internacionais em diferentes períodos.

O protocolo *Methodi Ordinatio* (M.O.) consiste em uma revisão sistemática de literatura em 9 etapas, passando pelo estabelecimento da intenção de pesquisa, combinação

das palavras-chave por meio de operadores *booleanos*, filtragem, identificação do fator de impacto da revista e do número de citações de cada artigo. Por fim, os artigos são classificados de acordo com o índice InOrdinatio (PAGANI; KOVALESKI; RESENDE, 2015, p. 12):

$$\text{In Ordinatio} = (\text{FI}/1000) + \alpha * (10 - (\text{ano da pesquisa} - \text{ano de publicação})) + (\Sigma \text{CI})$$

O fator de impacto (FI) utilizado foi o da base *Scientific Journal Rankings (SJR)*, e o número de citações foi extraído pelo Google Acadêmico⁶. Utilizou-se o $\alpha = 10$, visando priorizar os artigos mais recentes que abordam avaliações da RAAM. Nesta pesquisa foram encontrados um total de 124 artigos, e com a análise dos resumos, foram excluídos 62 trabalhos que não tinham relação com o tema pesquisado. Após a aplicação do método Ordinatio, foram selecionados 30 artigos (Quadro 1).

Quadro 1 – Artigos selecionados ordenados de forma decrescente pelo InOrdinatio

Nº	Autor	Título
1	Deininger, K. and Binswanger, H. (1999)	The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience, and future challenges.
2	Deininger, K. (1999)	Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil and South Africa
3	Lahiff, E. (2007)	Willing buyer, willing seller': South Africa's failed experiment in marketled agrarian reform
4	Akram-Lodhi, A.H. (2007)	Land, markets and neoliberal enclosure: An agrarian political economy perspective
5	Wolford, N. (2005)	Agrarian moral economies and neoliberalism in Brazil: competing worldviews and the state in the struggle for land
6	Varga, M. (2020)	Poverty reduction through land transfers? The World Bank's titling reforms and the making of "subsistence" agriculture
7	Leeson, P.T., Harris, C. and Myers, A. (2019)	Kornai goes to Kenya
8	Pereira, J.M.M. (2021)	The World Bank and market-assisted land reform in Colombia, Brazil, and Guatemala
9	Mendola, M. and Simtowe, F. (2015)	The Welfare Impact of Land Redistribution: Evidence from a Quasi-Experimental Initiative in Malawi

Continua

⁶ Pesquisa realizada em junho/2022.

Nº	Autor	Título
10	Grandia, L. (2013)	Road Mapping: Megaprojects and Land Grabs in the Northern Guatemalan Lowlands
11	Sharp, K., Billon, P.L. and Zerriffi, H. (2019)	Land reforms and voluntary resettlement: household participation and attrition rates in Malawi
12	Gauster, S. and Isaksson, S.R. (2007)	Eliminating market distortions, perpetuating rural inequality: an evaluation of market-assisted land reform in Guatemala
13	Helfand, S.M., Sielawa, V.H. and Singhania, D. (2019)	A matter of time: An impact evaluation of the Brazilian National Land Credit Program
14	Lahiff, E., Borras, S.M. and Kay, C. (2007)	Market-led agrarian reform: policies, performance and prospects
15	Varga, M. (2019)	Resistant to change? Smallholder response to World Bank-sponsored “commercialisation” in Romania and Ukraine
16	Wolford, W. (2007)	Land reform in the time of neoliberalism: A many-splendored thing
17	Fitz, D. (2018)	Evaluating the impact of market-assisted land reform in Brazil
18	Granovsky-Larsen, S. (2013)	Between the bullet and the bank: agrarian conflict and access to land in neoliberal Guatemala
19	Borras, S.M. (2005)	Can redistributive reform be achieved via market-based voluntary land transfer schemes? Evidence and lessons from the Philippines
20	Pereira, J.M.M. (2017)	The World Bank’s Market Assisted Land Reform in South Africa and Brazil (1994-2002)
21	Borras, S.M., Carranza, D. e Franco, J.C. (2007)	Anti-poverty or anti-poor? The world bank’s market-led agrarian reform experiment in the Philippines
22	Gould, K.A. (2014)	Everyday expertise: land regularization and the conditions for land grabs in Peten, Guatemala
23	Pereira, J.M.M. e Fajardo, D. (2015)	The World Bank’s “Market Assisted Land Reform” in Colombia and Brazil (1994-2002)

Continua

Nº	Autor	Título
24	Akram-Lodhi, A.H. (2007)	Land reform, rural social relations and the peasantry
25	Kepe, T. (2009)	Unjustified optimism: why the World Bank's 2008 "agriculture for development" report misses the point for South Africa
26	Medeiros, L.S.D. (2007)	Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil
27	Fortin, E. (2005)	Reforming land rights: The World Bank and the globalization of agriculture
28	Sauer, S. (2009)	Market-led "agrarian reform" in Brazil: a dream has become a debt burden
29	Bobrow-Strain, A. (2004)	(Dis)accords: The politics of market-assisted land reforms in Chiapas, Mexico
30	Coomans, F. (2006)	Agrarian reform as a human rights issue in the activities of United Nations human rights bodies and specialised agencies

Fonte: Elaboração própria.

Embora a implementação da RAAM com apoio do Banco Mundial tenha se iniciado na década de 1990, infere-se pela lista de autores que o ano de 2007 seja um período de maior consolidação dos estudos sobre o programa nos diversos países analisados.

2.3 REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO E O BANCO MUNDIAL

Nos países mais pobres, a reforma agrária é uma política governamental que visa garantir o acesso à terra e segurança para produzir, e o Banco Mundial (BM) estaria estimulando este acesso desde 1975, com a divulgação do documento de "Reforma Agrária" (WORLD BANK, 1975), visando mitigar a pobreza rural, utilizando instrumentos que garantissem o acesso à terra (COOMANS, 2006, p. 9-10).

Análises como as de Deininger e Binswanger (1999) apontavam que em alguns casos o título formal de propriedade estimula maiores investimentos na propriedade, decorrente da possibilidade de acesso ao crédito, que por sua vez está fortemente associado ao título da terra (DEININGER; BINSWANGER, 1999).

As expectativas iniciais do Banco Mundial apontavam que a transferência de terra iria desencadear a produção e comercialização pelos recém-assentados agricultores familiares, reduzindo assim a pobreza. Entretanto, análises posteriores mostraram que se criou uma agricultura de subsistência e que esses produtores não estavam integrados ao mercado como imaginava o Banco Mundial (VARGA, 2020). Varga (2019) faz críticas semelhantes em estudos realizados junto a agricultores na Romênia e na Ucrânia, onde o Banco Mundial (BM) julgava que os agricultores eram resistentes a tornarem-se mais comerciais, enquanto o autor julga não se tratar de resistência, mas, sim, uma reação à grande fragmentação de terras, e que o BM estaria implantando projetos inadequados ao perfil desses produtores (VARGA, 2019).

Ao avaliar a implantação da RAAM no Brasil, Colômbia e África do Sul, Deininger (1999) concluiu que o modelo de reforma agrária de mercado seria uma alternativa menos onerosa que a reforma agrária tradicional. Mas, para o sucesso desse modelo de reforma, o autor cita algumas condicionantes, sendo elas: (i) um mercado de terras transparente e fluido; (ii) vir acompanhada de projetos produtivos; (iii) atuação descentralizada das entidades participantes do programa e (iv) participação do setor privado nas transações de compra e venda (DEININGER, 1999).

Na África do Sul, a RAAM foi aplicada após 1994, na redemocratização do país, para tentar reparar injustiças históricas com negros e pobres, por meio da divisão de terras. Lahiff (2007) observou que o país não seguiu as premissas determinadas pelo Banco, da individualidade da propriedade. Por razões culturais, não havia estímulo para a divisão das grandes fazendas, onerando o processo de compra de uma grande área pelos trabalhadores sem-terra ou adquirindo uma área maior que sua capacidade produtiva. Além disso, não havia autonomia entre vendedores e compradores, com forte participação do Estado nas negociações, que estipulava o preço dos imóveis. Esses motivos teriam levado ao fracasso do modelo na África do Sul (LAHIFF, 2007).

Kepe (2009) avaliou o relatório, elaborado pelo BM em 2008, sobre a reforma agrária na África Subsaariana, com maior enfoque na África do Sul, e julgou o relatório um pouco otimista demais, desconsiderando vários fatores da realidade agrícola do país. Para Kepe (2009), o governo deveria envidar esforços em uma reforma agrária voltada para a correção de injustiças do *apartheid*, e isso não seria possível através da RAAM. O relatório aponta a necessidade de uma reforma agrária, como forma de reduzir desigualdades, porém, a distribuição estaria ocorrendo de forma distorcida, em um movimento pró-mercado (KEPE, 2009).

O modelo de reforma agrária de mercado foi visto por Akram-Lodhi (2007a) como inadequado ao pequeno produtor, pois pressupõe uma troca justa e acordada entre comprador e vendedor, o que não ocorre, pois o elo mais fraco da cadeia (trabalhadores) pode não ter informações suficientes e assim concretizar uma negociação desvantajosa. Fortin (2005) reforça essa teoria ao analisar o processo em vários países africanos, pois não se pode deduzir que os indivíduos irão negociar no mercado com igualdade de informações. Coomans (2006, p. 26) chama de “processo desigual de compra”, que ocorre entre um “proprietário forte e um agricultor fraco”.

Gauster e Isakson (2007) analisaram a RAAM, na Guatemala, e Pereira (2021) analisou no Brasil, na Colômbia e na Guatemala, e ambos avaliaram que os projetos fracassaram por considerar a terra apenas como mercadoria. Segundo os autores, o programa não democratizou o acesso à terra nem reduziu a pobreza rural, especialmente devido à falta de informação, pois levou os agricultores a comprarem lotes improdutivos (PEREIRA; FAJARDO, 2015). Lahiff et al. (2007), estudando o Brasil, a Guatemala e a África do Sul, sugeriram que pouca terra “nova” está chegando ao mercado, pois as que estavam disponíveis no mercado geralmente eram as terras de qualidade inferior.

Na Guatemala, onde ocorriam lutas sociais pelo acesso à terra, cunhadas como “conflitos agrários” (GRANOVSKY-LARSEN, 2013), o apoio do Banco Mundial deu-se também para a regularização fundiária. Grandia (2013) faz uma análise dos efeitos do primeiro empréstimo concedido pelo BM para essas regularizações. A autora demonstra que nesse caso o BM também acreditava que a titulação dos imóveis promoveria o aumento dos investimentos produtivos e levaria à redução na expansão da fronteira agrícola. Porém, o que foi observado foi um grande processo de venda de imóveis tão logo eram regularizados para as elites locais, pois os trabalhadores detinham pouca informação sobre o real valor e importância dos imóveis, tornando-os alvos fáceis da especulação imobiliária (GRANDIA, 2013). Os camponeses viam inicialmente o projeto de titulação com certa desconfiança, e para solucionar esse problema, o governo da Guatemala investiu fortemente em *marketing*, apoiado pelo trabalho de campo de técnicos que efetuavam o cadastramento dos agricultores (GOULD, 2014). A campanha para convencer os camponeses envolveu comerciais em rádios, encontros com os produtores, eventos comunitários e pedido de apoio às igrejas. Ao informar os agricultores e acompanhar os processos, as igrejas acabaram gerando credibilidade e legitimidade ao processo de titulação no país (GOULD, 2014).

Nas Filipinas também ocorreu a implantação da RAAM e titulação de terras com apoio do Banco Mundial. Borrás (2005), ao analisar o processo de implantação nesse país,

argumenta que este modelo não promoveu uma reforma agrária distributiva, mas seguiu simplesmente as transações de mercado. A RAAM seria uma forma de enfraquecer a reforma agrária distributiva, atuando como uma ferramenta antipobreza (BORRAS; CARRANZA; FRANCO, 2007). Para Mendes Pereira (2017), como os proprietários recebem o valor da terra integralmente, a preços de mercado, a RAAM preserva a estrutura agrária vigente, não reparando as injustiças históricas.

Alguns autores argumentam que um dos motivos pelos quais a RAAM fracassou em diversos países foi porque os idealizadores desse modelo de reforma agrária viam a terra simplesmente como um objeto de transação imobiliária. Para Sauer (2009) esse modelo não poderia sequer ser chamado de reforma agrária, pois trata-se de compra e venda de terras entre particulares, ou seja, é uma simples transação de mercado. Apesar de haver um mercado onde os compradores pagariam pelo valor do imóvel, muitos proprietários não estavam dispostos a vender suas terras, pois para eles a terra significa poder, influência e prestígio (BORRAS, 2005; GAUSTER; ISAKSON, 2007). No Brasil, historicamente, as grandes propriedades, mesmo que improdutivas, foram sinônimos de riqueza e poder (DE MEDEIROS, 2007). Com relação ao outro elo do processo, os agricultores pobres, Coomans (2006) aponta que a terra não é apenas um bem de mercado, mas uma instituição social, que expressa sua identidade cultural e confere dignidade às pessoas.

Wolford (2007) compara a reforma defendida pelo Banco Mundial com a reforma agrária distributiva apoiada por movimentos sociais, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil. A autora demonstra que, embora pareçam abordagens antagônicas, elas têm algo em comum: a teoria trabalhista da propriedade, que defende que a terra deve pertencer a quem dela extrai os frutos. Porém, sob a visão liberal, o mercado é o agente ideal para distribuir terra aos indivíduos produtivos, mediante transações de compra e venda, ou seja, uma expansão do mercado iria alcançar os trabalhadores rurais sem-terra. Para os movimentos sociais, segundo a autora, a distribuição de terras cabe ao Estado, que promoverá a expropriação de imóveis não produtivos para que se cumpra sua função social, tendo em vista que o mercado seria incompleto e trabalha em prol dos interesses da classe dominante. As maneiras opostas de enxergar a forma de acesso à terra, apontada pela autora, também são reforçadas pela legislação brasileira, na qual a Constituição Federal de 1988 diz que a terra deve cumprir sua função social (embasamento utilizado pelo MST), mas o Código Civil protege o direito de propriedade em primeiro lugar, limitando sua função social (WOLFORD, 2007).

Analisando a década de 1990 no Brasil, Wolford (2005) faz também uma pesquisa junto aos fazendeiros e membros do MST. Os resultados da autora apontavam que a RAAM enfraquecia movimentos como o MST, além de o acesso à terra através do financiamento ser decorrente da visão de mercado dos fazendeiros, ignorando os fatos históricos que levaram à exclusão do acesso à terra pelos trabalhadores rurais (WOLFORD, 2005).

Para Pereira e Fajardo (2015), tanto no Brasil quanto na Colômbia, as organizações patronais rurais eram favoráveis à RAAM por razões políticas, enquanto a dos trabalhadores eram contrárias. Porém, os autores registraram que algumas organizações sindicais deram o aval à RAAM no Brasil (PEREIRA; FAJARDO, 2015). Sobre esse ponto, Akram-Lodhi (2007b) alerta para o fato de o movimento camponês, embora sendo um movimento social mundial, não ser homogêneo e possuir interesses diversos.

No caso da RAAM implantada no Brasil, Deininger e Binswanger defenderam-na como positiva, por reduzir as situações de conflito no campo pela ocupação de terras, com a busca dos compradores por terras improdutivas (DEININGER; BINSWANGER, 1999). Sauer (2009), ao contrário, defende que o conflito é parte integrante de qualquer democracia e que, no caso brasileiro, nada mais natural que haver conflito entre camponeses e grandes proprietários de terra. Sauer (2009) ainda denunciou que, com o apoio da mídia, o governo federal criminalizou os atos que envolviam os movimentos sociais, especialmente as ocupações de terra. Pereira (2007) acrescentou que a busca por terras por meio desses financiamentos foi impulsionada em razão da falta de outras políticas públicas, de repressões aos movimentos e de propaganda massiva contra a reforma agrária mediante desapropriações de terras.

Os conflitos também foram registrados em Chiapas (México), onde Bobrow-Strain (2004) relatou que a RAAM foi implementada e, embora tenha ocorrido grande transferência de imóveis, os conflitos e as invasões permaneceram.

2.4 O CRÉDITO FUNDIÁRIO E A INADIMPLÊNCIA

No Brasil, Helfand *et al.* (2019) mostram que o programa atingiu a primeira parte de seu objetivo – criando atividades produtivas – por observarem um aumento da produção agrícola entre os beneficiários do programa. Os resultados indicam que o programa começa a aumentar a produção agrícola após os primeiros três anos de propriedade da terra, embora não necessariamente em uma quantidade significativa. Entretanto, após quatro anos, há um grande e significativo aumento de produção. Considerando a necessidade de pagamento das parcelas,

o saldo é negativo nos primeiros anos, e só se torna positivo (mas não significativo) após cinco a seis anos de trabalho na terra (HELFAND; SIELAWA; SINGHANIA, 2019).

Lahiff et al. (2007), contrariando a análise acima, cita que altas taxas de inadimplência nos empréstimos são relatadas em todos os países onde estes são concedidos sob a RAAM, e que seria um resultado direto da baixa produtividade em terras adquiridas, o que não apenas coloca projetos individuais em risco, mas também prejudica a sustentabilidade de programas como a RAAM (LAHIFF; BORRAS; KAY, 2007).

Além de análises que demonstram compra de lotes improdutivo e do tempo necessário para atingir um volume de produção significativo, muitos beneficiários demonstram desconhecer as regras do financiamento, e em muitos casos não sabiam que, caso não pagassem as prestações, poderiam ter o imóvel tomado (DE MEDEIROS, 2007; SAUER, 2009).

No Nordeste brasileiro, Fitz (2018) concluiu que os beneficiários do programa tiveram aumento da renda agrícola em comparação aos não beneficiários, inferindo que os beneficiários se tornaram menos dependentes de outras rendas. Porém, o autor ressalta que apenas o crédito para compra do imóvel não é suficiente para impulsionar a produção, e que essas famílias precisam de apoio continuado do Estado para investimentos em tecnologia e irrigação (FITZ, 2018).

Mendola e Simtowe (2015) mostraram que, em Malawi (África), a RAAM aumentou o volume de terras de cada beneficiário, e assim, também, sua produção agrícola e sua segurança alimentar. Os impactos mostraram-se maiores a curto prazo e tendiam a diminuir com o tempo, chegando a um impacto negativo ou nulo a médio prazo, tendo relação direta com o pacote de apoio inicial oferecido às famílias. Os autores concluem que o programa pode ter efeito positivo na vida dos produtores, desde que venha acompanhado de outras políticas, como apoio para produção e inserção dos produtos no mercado (MENDOLA; SIMTOWE, 2015). Também no Malawi, Sharp *et al.* (2019) analisaram um projeto de reassentamento envolvendo 15 mil famílias de baixa renda, e registraram que os agricultores não tiveram influência na escolha da propriedade e não sabiam ao certo qual era a sua situação em relação ao imóvel. Houve, nesse caso, também um elevado grau de abandono dos imóveis, por diferentes motivos, sendo os principais as condições financeiras, a falta de serviços sociais, as terras inférteis e os problemas familiares. Em ambos os estudos, o projeto recebia apenas apoio inicial, para instalação e início das atividades (SHARP; LE BILLON; ZERRIFFI, 2019).

Leeson *et al.* (2021) analisam a RAAM por um outro ângulo, explicando que o apoio financeiro internacional pode incentivar a má alocação de recursos por parte do governo local, o que ele chama de “síndrome de restrição orçamentária branda”, teoria desenvolvida por Janós Kornai. O autor, após um estudo no Quênia, observou que o apoio financeiro suavizava as restrições orçamentárias daquele país, fazendo com que o governo incentivasse a reforma agrária privada a qualquer custo, mesmo quando o valor social fosse negativo (LEESON; HARRIS; MYERS, 2021).

2.5 RESULTADOS E LIMITAÇÕES

Esta revisão de literatura buscou sistematizar os alcances e desafios da RAAM, programa implementado em vários países, atingindo resultados diversos, por ser aplicado em contextos sociais distintos.

Começando pelos resultados positivos, alguns autores, listados na Tabela 2, apontam que o programa cumpre o seu propósito, promovendo o acesso à terra e aos meios de produção. Esses autores concluíram que houve aumento na produção agrícola das famílias, aumento na segurança alimentar e bem-estar social, embora tenha havido redução no acesso a serviços públicos, em razão do deslocamento para regiões remotas. O aumento na produção agrícola seria suficiente para o pagamento das parcelas de financiamento, embora, considerando a necessidade de pagamento anual, ao final não houvesse aumento real de renda para as famílias.

Quadro 2 – Crédito fundiário cumpre seu propósito

Resultados do estudo	Autores
Aumento na produção agrícola, segurança alimentar e bem-estar social. Redução ao acesso a serviços sociais.	Mendola e Simtowe (2015)
Aumento na produção agrícola e renda em valores suficientes para pagar o financiamento, mas sem aumento na renda familiar.	Helfand, Sielawa e Singhanian (2019)
Aumento de área produzida, de posse de animais e de ativos agrícolas. Sem aumento na renda total, mas com aumento na renda agrícola.	Fitz (2018)

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, diversos autores apontaram adversidades enfrentadas pelos beneficiários para o pagamento das parcelas do financiamento (Quadro 3). Alguns apontam a inadimplência como consequência da compra de lotes improdutivos ou de má qualidade.

Outros também apontam que os lotes são relativamente pequenos, sendo inviáveis economicamente. Há também apontamentos sobre desempenho produtivo ruim, mas nem todos relacionam esses problemas diretamente com a falta de pagamento das parcelas do financiamento.

Quadro 3 – Motivos de insucesso da RAAM apontada pela literatura

Motivo	Autores
Lotes improdutivos ou de má qualidade. Lotes muito pequenos. Desempenho produtivo ruim.	Borras Jr. (2005); Coomans (2006); De Medeiros (2007); Lahiff e Borras Jr. (2007); Lahiff (2007); Gauster e Ryan (2007); Kepe (2009); Sauer (2009); Sharp <i>et al.</i> (2009); Granovsky-Larsen (2013); Pereira e Fajardo (2015); Mendola e Simtowe (2015); Fitz (2018).
Falta de informações financeiras sobre o contrato de financiamento.	Coomans (2006); De Medeiros (2007); Gauster e Ryan (2007); Lahiff e Borras Jr. (2007); Sharp <i>et al.</i> (2009); Grandia (2013).
Abandono dos lotes por falta de serviços públicos ou por localização inadequada.	Gauster e Ryan (2007); Sharp, Le Billon e Zerriffi (2019); Sauer (2009); Mendola e Simtowe (2015); Granovsky-Larsen (2013).

Fonte: Elaboração própria.

Outros autores chamam a atenção para o fato de os beneficiários não terem informações sobre o contrato de crédito que assinaram, não conhecendo as taxas de juros praticadas, o valor das parcelas, ou mesmo sobre a possibilidade de perder a posse do imóvel em caso do não pagamento da dívida. Alguns produtores não sabiam nem mesmo como se dava a posse do imóvel. Nem todos os autores relacionam essas lacunas com a falta de pagamento, porém, deduz-se que, se o agricultor não sabe quais são os valores anuais que deve pagar, haverá consequências na adimplência dos contratos.

Na literatura analisada, também se registrou o abandono de lotes por diversos motivos, especialmente os relacionados à estrutura ou localização dos lotes adquiridos. Geralmente os imóveis ficam em regiões mais remotas, longe de escolas e da assistência médica, não possuindo acesso à rede de energia ou de água tratada. Relatos também apontam abandono dos lotes pela distância do seu núcleo social de origem (SHARP; LE BILLON; ZERRIFFI, 2019).

Outros autores ainda chamam a atenção para a necessidade de acoplamento à RAAM de outras políticas públicas, conforme Quadro 3, argumentando que apenas o financiamento do imóvel não é suficiente para que essas famílias consigam prosperar, e que elas necessitam do apoio para aquisição de insumos, orientação técnica, crédito para investimento e custeio, entre outras coisas.

Quadro 4 – Necessidades de apoio pós-financiamento apontadas pela literatura

Necessidades	Autores
Assistência técnica, insumos, treinamento, crédito para investimentos e custeio.	Deininger e Binswanger (1999); Deininger (1999); Gauster e Ryan (2007); Lahiff (2007).
Acesso à educação, saúde, energia elétrica e água tratada.	Gauster e Ryan (2007); Sauer (2009); Mendola e Simtowe (2015); Granovsky-Larsen (2013); Sharp <i>et al.</i> (2019).

Fonte: Elaboração própria.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas do século XX, o Banco Mundial passou a estimular a chamada Reforma Agrária Assistida de Mercado (RAAM). Alguns autores entendiam inicialmente que o programa poderia obter sucesso, pois incentivava os produtores a procurarem melhores imóveis e fazê-los prosperar, inclusive com a constatação do aumento nas produções, após alguns anos de assentamento das famílias, além de o programa ser mais célere no assentamento das famílias e, ainda, reduzir o ônus ao Estado, comparativamente à reforma agrária tradicional.

Após a implantação do programa em vários países, inúmeros autores apontaram acertos e falhas, ou foram até mesmo contrários ao programa. Os resultados e efeitos da RAAM nos diversos países foram variados, a depender do contexto social onde foi implantada. Alguns autores constataram efeitos positivos, como o aumento na produção de alimentos, nos ativos e na renda agrícola das famílias assentadas. Entretanto, vários estudos apontaram limitações que inviabilizavam as famílias assentadas, como terras com baixa fertilidade e distantes, tamanho reduzido dos lotes, desconhecimento do contrato de financiamento pelos assentados, falta de assistência técnica e de políticas públicas de saúde, educação e transporte. Muitos autores também apontaram que a RAAM, além de enfraquecer os movimentos sociais de luta pela terra, coloca a classe dominante novamente em posição de poder em relação aos trabalhadores pobres, que não detêm as mesmas informações para participarem de forma simétrica nas transações do mercado fundiário.

Entre erros e acertos, o programa segue vigente no Brasil e, após quase trinta anos de implantação, é considerado complementar à reforma agrária tradicional. Após este longo período, novas pesquisas precisam ser desenvolvidas para avaliar se o programa de crédito fundiário tem alcançado o objetivo ao qual se propõe, ou seja, fornecer não somente terra,

mas condições para que os beneficiários produzam o suficiente para seu sustento, pagando as parcelas do crédito adquirido e progredindo socialmente.

Como agenda futura de pesquisa, considerando que os artigos se concentram mais no período anterior a 2010 e muitos deles logo após a implantação da RAAM, cabe revisitar e analisar como o programa tem evoluído nos últimos anos, verificando se ele proporciona aos seus beneficiários condições adequadas para liquidação financeira dos débitos após vários anos de assentamento e, ainda, e se os beneficiários prosperam nas atividades agropecuárias com o imóvel adquirido.

Outra vertente interessante para pesquisas futuras é sobre o impacto nas contas públicas. Sugere-se, assim, avaliar se os recursos públicos aplicados nessa política têm gerado os benefícios esperados.

Como limitação desta pesquisa, apontamos as buscas em artigos na base de dados *Web of Science*, excluindo desta forma, livros e artigos presentes em outras bases. Também não foram foco desta pesquisa outras formas de garantia de acesso à terra, como as políticas de titulação de imóveis e de reforma agrária.

2.7 REFERÊNCIAS

AKRAM-LODHI, A. Haroon. Land, markets and neoliberal enclosure: an agrarian political economy perspective. **Third world quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1437-1456, 2007a.

AKRAM-LODHI, A. Haroon. Land reform, rural social relations and the peasantry. **Journal of Agrarian Change**, v. 7, n. 4, p. 554-562, 2007b.

BENATTI, José Heder. Apropriação privada dos recursos naturais no Brasil: séculos XVII ao XIX. *In*: NEVES, Delma Pessanha (org.). **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil**: formas dirigidas de constituição do campesinato. Brasília, DF: Editora da UNESP, 2009. v. 2, p. 211-238.

BOBROW-STRAIN, Aaron. (Dis)Accords: the politics of market-assisted land reforms in Chiapas, Mexico. **World development**, Elsevier, v. 32, n. 6, p. 887-903, June 2004.

BORRAS, Saturnino. Can redistributive reform be achieved via market-based voluntary land transfer schemes? Evidence and lessons from the Philippines. **Journal of Development Studies**, v. 41, n. 1, p. 90-134, 2005. DOI: 10.1080/0022038042000276581.

BORRAS JR., Saturnino M.; CARRANZA, Danilo; FRANCO, Jennifer C. Anti-poverty or anti-poor? The World Bank's market-led agrarian reform experiment in the Philippines. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1557-1576, 2007.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário**

Oficial da União: p. 1, 25 jul. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 4 mar. 2023. Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. Altera o disposto nos artigos 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** p. 18673, 11 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16746.htm. Acesso em: 07 nov. 2023.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 5, n. 10, p. 312-347, jul./dez. 2003.

BUAINAIN, Antônio Márcio; SILVEIRA, José Maria da; TEÓFILO, Edson. O programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: MDA/NEAD, 2000.

COOMANS, Fons. Agrarian reform as a human rights issue in the activities of United Nations human rights bodies and specialised agencies. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 24, n. 1, p. 7-31, 2006.

DEININGER, Klaus. Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa. **World Development**, Elsevier, v. 27, n. 4, p. 651-672, April 1999.

DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges. **The World Bank Research Observer**, v. 14, n. 2, p. 247-276, August 1999.

DE MEDEIROS, Leonilde Servolo. Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1501-1518, 2007.

FERNANDES, Vinícius Rodrigues Vieira; MATOS FILHO, João. A reforma agrária de mercado e o (sub)desenvolvimento rural: a experiência do assentamento da fazenda Paz (Maxaranguape/RN). **Geografia em Questão**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 232-261, 2021. DOI: 10.48075/geoq.v14i02.24530.

FITZ, Dylan. Evaluating the impact of market-assisted land reform in Brazil. *World development*, v. 103, n. C, p. 255-267, 2018. DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.10.007.

FORTIN, Elizabeth. Reforming land rights: The World Bank and the globalization of agriculture. **Social & Legal Studies**, v. 14, n. 2, p. 147-177, 2005.

GAIGER SILVEIRA, Fernando; ARRUDA, Pedro; VIEIRA, Izabelle; BATTISTIN, Simone; CAMPOS, Áquila Estevão e SILVA, Wesley. **Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo**. [s. l.], p. 62, 2016.

GAUSTER, Susana; RYAN ISAKSON, S. Eliminating market distortions, perpetuating rural inequality: an evaluation of market-assisted land reform in Guatemala. **Third world quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1519-1536, 2007.

GOMES, Carla Morsch Porto; CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz; BIROCHI, Renê. Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar:

possibilidades do crédito fundiário no Brasil. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 9, n. 19, p. 308-336, out. 2014. DOI: <https://doi.org/10.14393/RCT91924760>.

GOULD, Kevin A. Everyday expertise: land regularization and the conditions for land grabs in Petén, Guatemala. **Environment and Planning A**, v. 46, n. 10, p. 2353-2368, 2014. DOI:10.1068/a140188p.

GRANDIA, Liza. Road mapping: Megaprojects and land grabs in the northern Guatemalan lowlands. **Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land**, p. 45-70, 2013. DOI:10.1002/9781118688229.ch3.

GRANOVSKY-LARSEN, Simon. Between the bullet and the bank: agrarian conflict and access to land in neoliberal Guatemala. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 2, p. 325-350, 2013. DOI:10.1080/03066150.2013.777044.

HELFAND, Steven M.; SIELAWA, Vilma H.; SINGHANIA, Deepak. A matter of time: an impact evaluation of the Brazilian National Land Credit Program. **Journal of Development Economics**, v. 141, n. C, p. 102361, 2019. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2019.06.004.

HOFFMANN, Rodolfo. A distribuição da posse da terra no Brasil, com resultados preliminares para 2017. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 57, 2019, Ilhéus. **Anais [...]**. Ilhéus, BA: SOBER. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário [2017]**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html>. Acesso em: 07 nov. 2023.

KEPE, Thembela. Unjustified optimism: why the World Bank's 2008 "agriculture for development" report misses the point for South Africa. **The Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 3, p. 637-643, July 2009. DOI:10.1080/03066150903143012.

LAHIFF, Edward. "Willing buyer, willing seller": South Africa's failed experiment in market-led agrarian reform. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1577-1597, 2007. DOI: 10.1080/01436590701637417.

LAHIFF, Edward; BORRAS JR., Saturnino M.; KAY, Cristobal. Market-led agrarian reform: policies, performance and prospects. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1417-1436, 2007. DOI: 10.1080/01436590701637318.

LEESON, Peter T.; HARRIS, Colin; MYERS, Andrew. Kornai goes to Kenya. **Public Choice**, Springer, v. 187, n. 1, p. 99-110, April 2021. DOI: 10.1007/s11127-020-00782-w

MAIA, Ana Heloisa; SANT'ANA, Antonio Lázaro; DA SILVA, Flaviana Cavalcanti. Políticas públicas de acesso à terra: uma análise do programa nacional de Crédito Fundiário, em Nova Xavantina (MT). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 2, p. 311-328, 2018.

MENDOLA, Mariapia; SIMTOWE, Franklin. The welfare impact of land redistribution: evidence from a quasi-experimental initiative in Malawi. **World Development**, v. 72, p. 53-69, February 2015. DOI:10.1016/j.worlddev.2015.02.010.

MOURA, Auricharme Cardoso de. O Banco Mundial e a Reforma Agrária de Mercado no norte de Minas. **Revista Desenvolvimento Social**, [s.l.], v. 18, n. 1(2016), p. 5-19, 2020. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/1831>. Acesso em: 07 nov. 2023.

MENDES PEREIRA, Joao Marcio. The World Bank's Market Assisted Land Reform in South Africa and Brazil (1994-2002). **Estudos Ibero-americanos**, p. 218-235, 2017.

PAGANI, Regina Negri; KOVALESKI, João Luiz; RESENDE, Luis Mauricio. Methodi Ordinatio: a proposed methodology to select and rank relevant scientific papers encompassing the impact factor, number of citation, and year of publication. **Scientometrics**, Springer; Akadémiai Kiadó, v. 105, n. 3, p. 2109-2135, December 2015. DOI: 10.1007/s11192-015-1744-x.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial (1997-2005). **Revista Nera**, a. 8, n. 6, p. 75-117, jan./jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i6.1463>.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (org.). **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 13-47.

PEREIRA, João Márcio Mendes. The World Bank's "Market-Assisted" Land Reform as a Political Issue: Evidence from Brazil (1997-2006). **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies**, v. 82, p. 21-49, April 2007. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25676253>. Acesso em: 07 nov. 2023.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). **Estudos avançados**, v. 26, n. 75, p. 111-136, 2012.

PEREIRA, João Márcio Mendes. The World Bank and market-assisted land reform in Colombia, Brazil, and Guatemala. **Land Use Policy**, Elsevier, v. 100, p. 104909, January 2021.

PEREIRA, João Márcio Mendes; FAJARDO, Darío. The World Bank's "Market Assisted Land Reform" in Colombia and Brazil (1994-2002). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 35, n. 70, p. 157-180, 2015.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 3, p. 587-612, set./dez. 2011.

REIS, Leonardo Borges. Breves notas sobre a política de assentamentos do crédito fundiário no Estado de Mato Grosso do Sul-Brasil. **Revista Tópicos Educacionais**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 33-48, 2019. DOI: <https://doi.org/10.51359/2448-0215.2019.244546>

SAUER, Sérgio. Market-led “agrarian reform” in Brazil: a dream has become a debt burden. **Progress in Development Studies**, v. 9, n. 2, p. 127-140, 2009. DOI:10.1177/146499340800900204

SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 98-126, 2010. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/321/317>. Acesso em: 07 nov. 2023.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes colonos: ocupação territorial e formação camponesa no sul do Brasil. In: NEVES, Delma Pessanha (org.). **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil**, São Paulo: Editora Unesp, 2009. v. 2 – Formas dirigidas de constituição do campesinato. p. 39-63,

SHARP, Kelly; LE BILLON, Philippe; ZERRIFFI, Hisham. Land reforms and voluntary resettlement: household participation and attrition rates in Malawi. *The Journal of Peasant Studies*, v. 46, n. 5, p. 956-982, 2019.

SILVA, Antonio Carlos Alves da; BARDEN, Júlia Elisabete. Influência da Reforma Agrária Assistida pelo Mercado no desenvolvimento dos beneficiários: uma análise a partir da abordagem das capacitações. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v. 9, n. 3, p. 320–332, 2018. DOI: 10.6008/CBPC2179-6858.2018.003.0025.

SOUSA, Jessica Rani Ferreira de; BATISTA, Leonardo Ferreira; HELAL, Diogo Henrique. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Revista Sociedade e Estado**, [s. l.], v. 37, n. 2, p. 457–487, 2022.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, v. 71, n. 3, p. 393-410, June 1981.

VARGA, Mihai. Poverty reduction through land transfers? The World Bank’s titling reforms and the making of “subsistence” agriculture. **World Development**, v. 135, issue C, November 2020. DOI: 10.1016/j.worlddev.2020.105058.

VARGA, Mihai. Resistant to change? Smallholder response to World Bank-sponsored “commercialisation” in Romania and Ukraine. **Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement**, v. 40, n. 4, p. 528-545, 2019. DOI:10.1080/02255189.2019.1632175

WOLFORD, Wendy. Agrarian moral economies and neoliberalism in Brazil: competing worldviews and the state in the struggle for land. **Environment and Planning A**, v. 37, n. 2, p. 241-261, February 2005. DOI: 10.1068/a3745

WOLFORD, Wendy. Land reform in the time of neoliberalism: a many-splendored thing. **Antipode**, v. 39, n. 3, p. 550-570, June 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00539.x>.

WORLD BANK. **Land Reform Policy Paper**. Discussion Paper, World Bank Land Reform Division.

3 FATORES RELACIONADOS À INADIMPLÊNCIA NO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO

RESUMO

A inadimplência no crédito fundiário é explicada em diversos fatores pela literatura. Este trabalho buscou conhecer qual o percentual de operações em atraso, para saber se de fato é um número significativo dentro da política de crédito e conhecer qual a percepção dos agentes que atuam na contratação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) sobre as possíveis causas da inadimplência. Para tanto, analisou primeiramente uma base de dados públicos sobre a situação das operações contratadas e, posteriormente, realizaram-se entrevistas com os agentes diretamente envolvidos com os beneficiários. As entrevistas foram analisadas seguindo o protocolo de Bardin e com o apoio do software IRAMUTEQ. Os resultados obtidos demonstram um número elevado de contratos com parcelas em atraso, tanto junto aos agentes financeiros quanto sob a condução da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Segundo a percepção dos atores entrevistados, as causas são diversas, com destaque maior para o teto da linha, que é insuficiente para compra de imóvel adequado em algumas regiões e as renegociações efetuadas no âmbito da PGFN, que, ao conceder descontos significativos para liquidação de inadimplentes, acaba por desestimular os demais a manterem os contratos em dia. Para além disso, tem-se a percepção de que a pós contratação é muito importante para o sucesso do programa, especialmente, a prestação de assistência técnica e recursos para investimentos.

Palavras-chave: Assistência técnica. Crédito fundiário. Inadimplência. Renegociação. Imóvel rural.

ABSTRACT

Default in land credit is explained by several factors in the literature. This work sought to find out the percentage of operations in arrears, to find out if it is in fact a considerable number within the credit policy and to know the perception of the agents who work in National Land Credit Program (PNCF) contracting about the possible causes of default. To this end, it first analyzed a public database on the status of contracted operations and, subsequently, interviews were conducted with the agents directly involved with the beneficiaries. The interviews were analyzed following Bardin's protocol and with the support of the IRAMUTEQ software. The results obtained demonstrate a high number of contracts with outstanding installments, both with financial agents and under the guidance of The National Treasury Attorney's Office (PGFN). According to the perception of the actors interviewed, the causes are diverse, with greater emphasis on the line ceiling, which is insufficient to purchase suitable property in some regions, and also the renegotiations carried out within the scope of the PGFN, which, by granting significant discounts for settlement of defaulters, ends up discouraging others from keeping their contracts up to date. Furthermore, there is a perception that post-contracting is important for the success of the program, especially the provision of technical assistance and resources for investments.

Keywords: Technical assistance. Land credit. Default. Renegotiation. Rural property.

3.1 INTRODUÇÃO

A luta por terras no Brasil perdura séculos. A forma sob a qual se deu a distribuição de terras durante a colonização gerou um processo histórico de desigualdade no campo: de um lado, os grandes latifúndios, e de outro, os trabalhadores rurais sem-terra (BENATTI, 2008). Na década de 1990, após alcançar destaque político, os movimentos sociais conseguiram se organizar em torno do tema e gerar maior pressão sobre o governo. Com um processo moroso envolvendo a reforma agrária de desapropriação e sob os protestos dos movimentos sociais, o governo buscava uma alternativa para os conflitos (WOLFORD, 2005; DE SOUZA ROCHA, 2016; BARREIRA, 1999). Nesse período, o Banco Mundial (BM) estava promovendo, em vários países, uma política de acesso à terra pelas vias de mercado, por meio de um financiamento com subsídio governamental, para viabilizar a compra e a venda dos imóveis rurais (PEREIRA; SAUER, 2011).

O Brasil apoiou essa iniciativa do Banco Mundial. Fez isso, inicialmente, como instrumento substituto à reforma agrária; e mais tarde, como uma linha auxiliar no acesso à terra por trabalhadores rurais sem-terra ou com acesso precário à terra. O primeiro projeto de crédito para aquisição de imóveis rurais foi implementado no estado do Ceará, em 1996, e chamava-se *Reforma Agrária Solidária - São José*. O financiamento foi possível graças ao empréstimo concedido pelo BM, com contrapartida do Estado do Ceará (BRASIL, 2018a; 2018b).

Um segundo empréstimo foi para implementação nos estados de Pernambuco, Bahia, Maranhão, norte de Minas Gerais e no Ceará, chamado de *Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza* – mais conhecido como *Cédula da Terra*. O projeto piloto foi executado entre os anos de 1997 e 2002 (PEREIRA; SAUER, 2011). O acesso ao financiamento só poderia ocorrer por meio de associações comunitárias e os recursos para os financiamentos viriam do BM, do governo federal, estados e associações. (PEREIRA; SAUER, 2006). Ambos os projetos eram divididos em duas linhas de crédito, sendo uma a do Subprojeto de Aquisição de Terra (SAT) e a outra, a do Subprojeto de Investimento Comunitário (SIC). O SAT tinha prazo de dez anos para pagamento, incluindo três anos de carência, com correção monetária pela TJLP⁷ (PEREIRA; SAUER, 2006).

Em fevereiro de 1998, fora aprovado no Congresso Nacional o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, com publicação da Lei Complementar nº 93, que ficaria

⁷ Taxa de Juros de Longo Prazo, calculada e divulgada trimestralmente pelo Conselho Monetário Nacional.

responsável pela gestão dos recursos destinados ao crédito fundiário. Conforme essa legislação, os recursos poderiam vir de diversas fontes, incluindo doações ou empréstimos internacionais. Nesse mesmo ano, o Programa Banco da Terra financiaria imóveis nos demais estados do país (BRASIL, 1998). A criação da Lei Complementar nº 93, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 4.892 em 2003, institucionalizou o crédito fundiário no Brasil, tornando uma política pública permanente (BRASIL, 2003).

O Banco da Terra buscava não somente o combate à pobreza, mas o fortalecimento da agricultura familiar. Apoiava também os produtores com melhores condições financeiras, para os quais não se previa os repasses a fundo perdido. A linha também permitia o financiamento de imóveis de forma individual (GOMES et al., 2014).

Em 2001, criou-se o Subprograma de Combate à Pobreza Rural (CPR), através da Medida Provisória nº 2.183-56, que previa concessão de crédito aos assentados da reforma agrária, para instalação da família, implantação de infraestrutura comunitária e capacitação dos beneficiários (BRASIL, 2001). Em 2008, a medida foi regulamentada pelo Decreto nº 6.672 que deixava claro na redação que a linha fazia parte do programa de crédito fundiário, concedendo também o acesso à terra. O crédito seria concedido também por meio de associações comunitárias (BRASIL, 2008a; 2008b).

A partir de 2003, o programa foi reformulado, sendo criado o Programa Nacional de Crédito Fundiário, que faria a gestão das linhas de crédito e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. O Banco da Terra passou a se chamar Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) e ganhou ênfase a linha do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CPR) (GOMES et al., 2014). Criou-se também uma terceira linha de crédito, destinada aos jovens agricultores com idade entre 18 e 29 anos, chamada Nossa Primeira Terra (NPT) (BRASIL, 2013). Em 2018, o programa foi novamente reformulado e as linhas de crédito passaram a se chamar PNCF Social, PNCF Mais e PNCF Empreendedor. As diretrizes permanecem vigentes e estão mais bem detalhadas nos próximos tópicos.

Apesar de muitos estudos realizados sobre o PNCF, poucos analisaram a inadimplência e suas causas no interior do programa. Este capítulo apresenta a evolução formal do programa, resultados objetivos e o estudo de caso com operadores de crédito do programa, explorando as possíveis causas do inadimplemento.

3.2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico presente neste estudo abrange diversos aspectos relacionados ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Inicialmente, explora-se as principais alterações legislativas que tiveram um impacto significativo no funcionamento do programa, destacando suas implicações e mudanças ao longo do tempo. Além disso, analisa-se o próprio funcionamento do PNCF, detalhando suas estratégias, objetivos e mecanismos operacionais. Um tópico é dedicado à inadimplência e seu papel no contexto do programa, examinando os desafios enfrentados e as possíveis razões por trás desse fenômeno, abordando inclusive a teoria das falhas de mercado para compreender as possíveis lacunas ou limitações que podem influenciar o desempenho do PNCF. Este referencial busca, por conseguinte, oferecer uma compreensão crítica do programa, contextualizando-o dentro do cenário legal, operacional e teórico para fornecer uma base sólida para a discussão dos resultados *a posteriori*.

3.2.1 Principais alterações ocorridas na legislação que impactaram o PNCF

Ao longo dos seus mais de vinte anos de atuação, o crédito fundiário passou por diversas mudanças, conforme eram avaliados os resultados do programa. Abaixo, estão apresentadas as alterações mais significativas ocorridas nos últimos anos:

Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998: criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) – Banco da Terra. Definiu as fontes de recursos que iriam compor o fundo, com a finalidade de financiar a compra de imóveis e investimentos de infraestrutura. Definiu quem seriam os beneficiários da política de crédito, bem como a forma de gestão do fundo. Determinou prazo de pagamento de até vinte anos, incluídos 36 meses de carência. Fixou os juros em até 12% ao ano⁸ e a concessão de bônus de até 50% sobre as parcelas amortizadas;

Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto 2001: criou o subprograma de combate à pobreza rural (CPR). Os beneficiários do programa seriam os instalados em imóveis financiados por meio do crédito fundiário, organizados em associações. Os valores seriam destinados à implantação da estrutura inicial, infraestrutura comunitária e capacitação e seriam concedidos de forma não reembolsável.

⁸ A taxa Selic no período era de 34,20%, caindo para 27,51% em março/1998.

Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008: reduziu as taxas de juros anuais⁹ dos financiamentos contratados entre 8 de março de 2004 e 30 de maio de 2008, conforme segue: (i) 6,5% ao ano para 5% ao ano; (ii) 5,5% ao ano para 4% ao ano; (iii) 4% ao ano para 3% ao ano; as parcelas inadimplentes deveriam ser regularizadas para concessão do benefício. As operações contratadas até 07 de março de 2004 tiveram redução nos juros conforme o valor original contratado por cada beneficiário, conforme segue: (a) 5% ao ano nos contratos entre R\$ 30.000,00 e R\$ 40.000,00; (b) 4% ao ano nos contratos entre R\$ 15.000,00 e R\$ 30.000,00; (c) 3% ao ano nos contratos de até R\$ 15.000,00.

Concessão de bônus fixo sobre o total da parcela, em substituição ao bônus sobre a taxa de juros, sendo limitado a R\$ 1.000,00 por beneficiário e conforme condições a seguir: (I) 40% para municípios do semiárido nordestino e área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo; (II) 30% para os demais municípios do Nordeste; (III) 18% para as regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste, exceto São Paulo e as áreas da Sudene citadas no item (I); (IV) 15% para os estados do Sul e o estado de São Paulo. Autoriza a individualização dos contratos coletivos contratados, sendo que este passará pela aprovação da maioria dos membros, recaindo a obrigação sobre todos os demais (redação dada pela *Lei nº 12.599*, de 23 de março de 2012).

Incentivou a renegociação das dívidas, vencidas até 31 de dezembro de 2015 (prazo alterado pela redação da *Lei nº 13.001*, de 20 de junho de 2014) com prazo de até dez anos para pagamento. Sobre cada parcela renegociada, incidiria um percentual de desconto, definido conforme saldo devedor na data da renegociação. Após aplicado o percentual, as operações teriam ainda um desconto fixo, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Descontos concedidos para renegociação das dívidas até 31.12.2015.

Saldo devedor na data da liquidação (R\$ mil)	Percentual de desconto (%)	Desconto fixo, após aplicação do desconto percentual (R\$)
Até 10	65	-
Acima de 10 até 50	53	1.200,00
Acima de 50 até 100	43	6.200,00
Acima de 100 até 200	36	13.200,00
Acima de 200	33	19.200,00

Fonte: Elaboração própria a partir da *Lei nº 11.775* (BRASIL, 2008a).

As operações poderiam também serem liquidadas até 31 de dezembro de 2015 (prazo alterado pela redação da *Lei nº 13.001*, de 20 de junho de 2014), com a concessão de bônus

⁹ A taxa Selic em setembro de 2008 era de 8,65%. O salário mínimo no período era de R\$ 415,00.

incidindo sobre o saldo devedor dos beneficiários. Após a aplicação do bônus, seria aplicado mais um desconto fixo sobre o saldo devedor, conforme Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Descontos concedidos para liquidação das dívidas até 31.12.2015.

Saldo devedor na data da liquidação (R\$ mil)	Percentual de desconto (%)	Desconto fixo, após aplicação do desconto percentual (R\$)
Até 10	70	-
Acima de 10 até 50	58	1.200,00
Acima de 50 até 100	48	6.200,00
Acima de 100 até 200	41	13.200,00
Acima de 200	38	19.200,00

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.

A Resolução nº 4.177, de 07 de janeiro de 2013, e a Resolução nº 4.178, de 07 de janeiro de 2013, determinam, por sua vez, o teto de financiamento em R\$ 80.000,00, com prazo para pagamento de até 20 anos, incluídos nesse prazo 36 meses de carência. A taxa de juros¹⁰ seria definida conforme a classificação do beneficiário: (i) inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e que a renda bruta familiar não fosse superior a R\$ 9.000,00, taxa de juros de 0,5% ao ano; (ii) jovens com idade entre 18 e 29 anos, taxa de juros de 1% ao ano; (iii) para os demais beneficiários, a taxa de juros foi definida em 2% ao ano.

O bônus de adimplência sobre o capital e os juros ficaram definidos conforme a região em que se localizava o imóvel, sendo: (a) Região semiárida do Nordeste e área da Sudene nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, 40 % de bônus fixo; (b) Região Norte e restante da região Nordeste, 30% de bônus fixo; Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, 20% de bônus fixo. Além dos bônus fixos definidos por região, cada financiamento poderia ter ainda um bônus adicional de 10% sobre capital e juros se o imóvel adquirido fosse negociado por pelo menos 10% abaixo do valor de referência de mercado. Caso o beneficiário antecipasse o pagamento de alguma parcela, seria concedido ainda mais 6% ao ano de bônus sobre a parcela antecipada, calculado conforme período de antecipação. O bônus, porém, tinha um teto de até R\$ 3 mil por parcela.

O financiamento previa, além da compra do imóvel, valor destinado à estruturação inicial da propriedade, sendo que o valor destinado a esse fim não poderia ultrapassar 50% do valor do financiamento, ou R\$ 15 mil reais, o que fosse menor. Para assistência técnica,

¹⁰ A taxa Selic em janeiro de 2013 era de 7,12%. O salário mínimo no período era de R\$ 678,00.

poderia ser financiado mais R\$ 7.500,00. Outra mudança significativa foi a vedação para contratos coletivos.

Essa Resolução ainda autorizou as instituições financeiras a renegociarem as dívidas vencidas até 31/12/2012. Todas as operações que tinham taxa de juros superior a 2% ou bônus de adimplência inferior ao definido nessas resoluções, teriam os percentuais alterados. O Decreto nº. 9.263, de 10 de janeiro de 2018, e a Resolução nº. 4.632, de 22 de fevereiro de 2018 (vigentes), eleva, por sua parte, o teto de financiamento para R\$ 140.000,00, sendo que, tanto o teto quanto a renda bruta anual dos beneficiários são atualizados anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sempre nos meses de janeiro de cada ano. O prazo para pagamento passa a ser de 25 anos, incluídos os 36 meses de carência.

Os encargos financeiros e o bônus de adimplência são definidos conforme a classificação dos beneficiários e passaram a ser de: (i) 0,5% ao ano para quem possui renda bruta familiar de até R\$ 20.000,00 e patrimônio de até R\$ 40.000,00, que residam na região Norte ou nos municípios pertencentes a área Sudene, inscritas no Cadastro Único do Governo Federal, com bônus fixo de 40% ao ano; (ii) taxa de juros de 2,5% ao ano para beneficiários com renda bruta de até R\$ 40.000,00 e patrimônio de até R\$ 80.000,00, residentes em qualquer região, com exceção àquelas localizadas nos municípios de abrangência da Sudene, com bônus fixo de 20% ao ano; (iii) taxa de juros de 5,5% ao ano para beneficiários com renda bruta anual de até R\$ 216.000,00 e patrimônio de até R\$ 500.000,00, residentes em qualquer região, sem direito a bônus. A taxa de juros nesta última linha foi reduzida para 4% ao ano na safra 2020/2021.

Os beneficiários podem ter ainda um bônus adicional fixo de 5% na parcela se, após o pagamento das dez primeiras parcelas, anteciparem as parcelas finais. O somatório dos bônus não pode ultrapassar a 50% do valor de cada parcela. O valor destinado a investimentos básicos foi elevado para R\$ 22.500,00, não podendo exceder a 50% do valor total do financiamento.

As parcelas de amortização, por sua vez, tiveram a metodologia alterada, passando a serem obtidas pela metodologia Price (anteriormente eram obtidas pela metodologia SAC). Outra inovação trazida ao programa foi a possibilidade de o risco de crédito ser assumido pelos agentes financeiros para operações contratadas pelos beneficiários com renda bruta de até R\$ 500.000,00 (iii). No próximo tópico, trata-se do funcionamento do PNCF.

3.2.2 Funcionamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário

As regras atuais que regem o programa, com as características descritas a seguir, estão normatizadas em: Resolução CMN nº 4.632, de 22 de fevereiro de 2018; Manual de Crédito Rural – Capítulo 12 e Capítulo 7; Portaria SAF/MAPA nº 122, de 23 março de 2021; Portaria SAF/MAPA nº 123, de 23 de março de 2021; Portaria SAF/MAPA nº 197, de 31 de agosto de 2021; Portaria SAF/MAPA nº 198, de 31 de agosto de 2021. Há, ainda, as leis e os decretos de criação do programa.

Os possíveis beneficiários do crédito fundiário são os trabalhadores rurais não proprietários que demonstrem ao menos cinco anos de experiência na atividade rural. E também são beneficiários os trabalhadores rurais que possuam imóveis com dimensão inferior ao definido para a agricultura familiar e que não ultrapassem essa medida, isto é, quatro módulos fiscais. Para a obtenção do crédito, deve ser apresentado um projeto técnico que demonstre a viabilidade econômico-financeira da atividade a ser desenvolvida. O trabalhador deve explorar diretamente o imóvel, de forma individual ou com sua família. Não poderá ser financiado o imóvel menor que a fração mínima de parcelamento do município¹¹. Também não podem ser financiados imóveis que sejam passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária¹².

Em relação à assistência técnica, pode ser financiado juntamente com o imóvel, o valor de até R\$ 10.000,00, dividido em cinco parcelas anuais. Deste valor, pode ser utilizado até R\$ 2.500,00 para elaboração do projeto técnico. A assistência poder ser prestada também por municípios, porém, de forma gratuita, mediante convênio com Ministério da Agricultura. Os beneficiários podem financiar investimentos básicos também, bem como custas cartorárias e serviços topográficos, estando o valor limitado a 50% do valor total financiado.

Em 2023, a gestão do programa passou a ser realizada pelo Departamento de Governança Fundiária (DGFUND), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). O órgão propõe as condições para financiamento pelo FTRA, que são fixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e estabelecidas no Manual de Crédito Rural (MCR). A execução do programa fica sob responsabilidade, nos Estados da Federação, das Unidades Gestoras Estaduais (UGE) e das Unidades Técnicas Estaduais (UTE), mediante acordo firmado com o Ministério. Cabe também à UTE o processo de fiscalização dos projetos após a contratação, verificando possíveis irregularidades. A

¹¹ Área mínima fixada para cada município, que se pode desmembrar para a criação de um novo imóvel. O imóvel original deverá permanecer com área igual ou superior à fração mínima definida (Lei nº 5.868/72).

¹² Imóvel improdutivo e/ou com área superior a 15 módulos fiscais.

liberação dos recursos de assistência técnica e investimentos básicos pelos agentes financeiros também necessita de aprovação das Unidades Técnicas. A gestão financeira do FTRA está a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A contratação, individualização de operações, substituição de beneficiários e prorrogações de parcelas está sob responsabilidade dos agentes financeiros.

A elaboração de projeto técnico para os postulantes ao programa é, por sua vez, efetuada por meio de uma assistência técnica, pública ou privada, escolhida pelo agricultor, que necessita estar cadastrada junto ao MDA. Após coleta de todos os dados e juntada de documentos, referentes ao agricultor, vendedor e imóvel, o projeto segue para análise pelas UTEs, que vão atestar a elegibilidade do beneficiário e do imóvel. Cabe também às assistências técnicas, além da elaboração do projeto, a avaliação dos imóveis, capacitação dos beneficiários, atestar a viabilidade técnica e a capacidade de pagamento do projeto. A contratação de assistência técnica pelos beneficiários deve ocorrer pelo prazo de até cinco anos consecutivos. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) participam do processo avaliando a elegibilidade dos beneficiários, a viabilidade, o valor do imóvel a ser financiado e a emissão de declaração quanto ao tempo de experiência do candidato na atividade rural.

Após contratado o crédito, é permitido a assunção de dívidas, com a substituição do beneficiário individual em casos de desistência, desde que o novo pretendo beneficiário se enquadre nas normas do programa e seja autorizado pela UTE. Após aprovação, é efetuada a transferência da dívida e a posse do imóvel. Nos contratos coletivos remanescentes, está autorizada a individualização, mediante aprovação da maioria dos membros, com a divisão proporcional da dívida.

A execução do programa para contratações a partir de 2018 divide-se em três linhas de financiamento, conforme abaixo:

- *PNCF Social*: para beneficiário da região Norte e municípios da área de abrangência da Sudene, para agricultores cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico), que tenha renda bruta familiar anual de até R\$ 26.340,11¹³ e patrimônio de até R\$ 40.000,00. Nesta linha, a taxa de juros é de 0,5% ao ano, com bônus de adimplência de 40% sobre cada parcela de capital e juros.

¹³ Valor da RBA das três linhas atualizadas conforme IPCA de janeiro/2023.

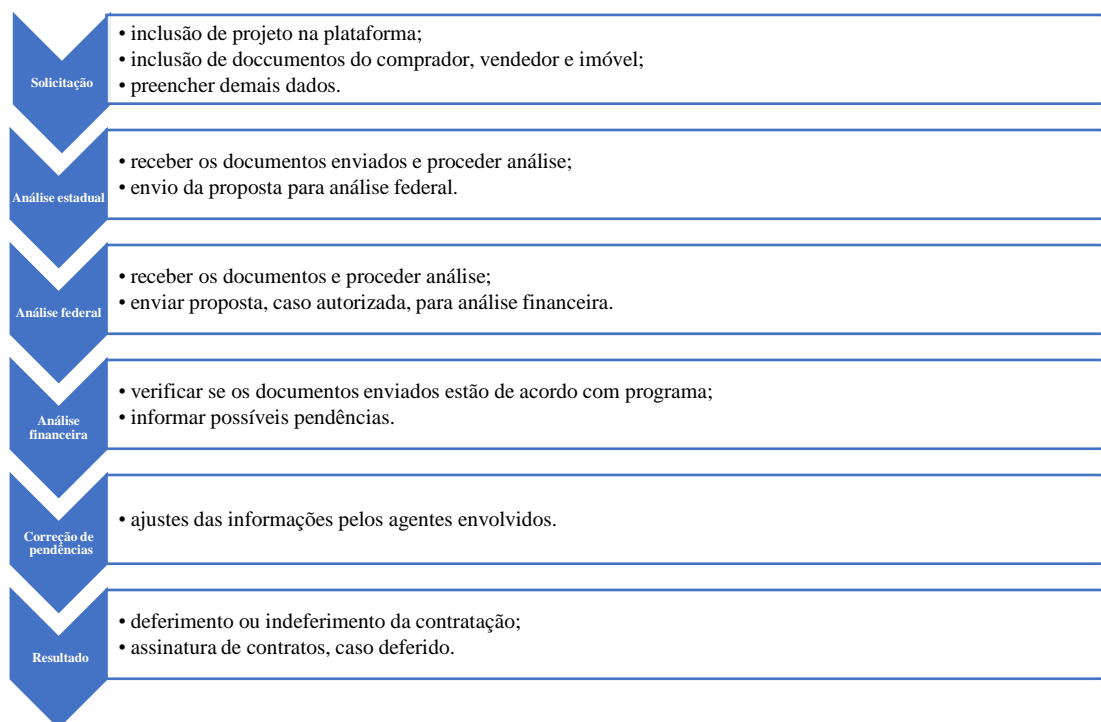
- *PNCF Mais*: para beneficiários de todas as regiões do país, com exceção dos municípios da Sudene, que tenham renda bruta anual de até R\$ 52.680,23 e patrimônio de até R\$ 80.000,00. A taxa de juros nesta linha é de 2,5% ao ano, com 20% de bônus sobre cada parcela de capital e juros.
- *PNCF Empreendedor*: para todas as regiões do país, que tenham renda bruta anual de até R\$ 284.473,17 e patrimônio de até R\$ 500.000,00. Taxa de juros de 4% ao ano, sem direito a bônus de adimplência. Para esta linha, o risco pode ser da instituição financeira, do FTRA ou compartilhado entre ambos.

As linhas PNCF Social e PNCF Mais podem, ainda, ter um bônus fixo de 5% sobre a parcela se, após a amortização das dez primeiras parcelas, solicitar a antecipação das últimas parcelas. Os bônus de adimplência podem ser suspensos a qualquer tempo, caso seja detectada alguma irregularidade no programa, apurada pela UTE. O teto da linha, atualizado pelo IPCA de janeiro de 2023, é de R\$ 184.380,77. As linhas são compostas pelo Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) e Subprojeto de Investimento Básico (SIB), ambas reembolsáveis ao FTRA.

Durante o prazo de dez anos, a contar da data de assinatura do contrato, mesmo que venha a ser liquidado, o imóvel será inalienável, podendo apenas serem transferidos com anuência da UTE a outro beneficiário que se enquadrar no programa. Passado esse período, quando da liquidação total do financiamento, a UTE/UGE autoriza a instituição financeira a prosseguir com a liberação da hipoteca, após análise contratual.

O processo de contratação ocorre por meio de uma plataforma digital do Governo Federal, chamada Obter Crédito Terra Brasil. Através desta plataforma, como uma esteira de crédito, os projetos são incluídos pela assistência técnica cadastrada e seguem para a análise da UTE nos estados, passando pelo DGFUND na instância federal e posteriormente enviados ao agente financeiro escolhido pelo beneficiário, conforme fluxo da Figura 1 abaixo. No agente financeiro, é assinado o contrato particular de financiamento, com força de escritura pública.

Figura 1 - Fluxo de contratação do PNCF via plataforma digital.



Fonte: Adaptação do MDA (2023)¹⁴.

3.2.3 Inadimplência e o PNCF

O problema da inadimplência no Brasil não é exclusivo ao PNCF, pois atinge todo o sistema de crédito rural, englobando pequenos, médios e grandes produtores rurais. Para Melo e Resende (2017), as recorrentes renegociações e refinanciamentos de dívidas promovidas pelo governo incentivam o aumento da proporção de tomadores de crédito mais propensos ao risco na medida que os encoraja a realizar investimentos mais arriscados e mesmo a não pagarem suas dívidas de forma intencional, já aguardando uma possível renegociação.

O estudo elaborado por Graziano da Silva, Del Grossi e Del Porto (2008) sobre as dívidas e as prorrogações do crédito rural mostrou que há grande inadimplência no setor do agronegócio mesmo em momentos favoráveis para esse segmento. Isso se dá, porque, segundo os autores, os agentes envolvidos já esperam para se beneficiar de novas prorrogações, sempre em condições melhores. Consequentemente, a União tem custos altíssimos com a rolagem das dívidas decorrentes dessas práticas de renegociação.

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/mda/credito> Acesso em: 07 nov. 2023.

Távora (2014) aponta o sentimento antagônico da sociedade em relação ao apoio do Estado para a renegociação de dívidas. Parte da sociedade entende que existe um gasto vultoso de recursos públicos com os produtores rurais, “muitas vezes taxados de caloteiros e irresponsáveis” (TÁVORA, 2014, p. 12). Já o setor produtivo defende que a medida é necessária para a manutenção da capacidade produtiva. Do lado político, a justificativa é de que a renegociações reduzem as desigualdades sociais, na medida em que socorrem os pequenos agricultores.

O PNCF, diferente das demais operações do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), não financia a equalização de juros¹⁵. No caso das operações financiadas pelo FTRA, cabe ao fundo o custo total do financiamento. As instituições financeiras recebem um valor por operação contratada, um valor por operação individualizada e mais um recurso por operação ativa mantida na carteira. Logo, uma prorrogação de dívidas afeta somente à União, que irá pagar por mais tempo para a instituição financeira, bem como postergar o retorno do recurso ao FTRA (MCR 4-7).

Os beneficiários do PNCF podem prorrogar até quatro parcelas durante a vigência do contrato. A parcela a ser renegociada é transferida para até um ano após o vencimento final da operação, podendo, nestes casos, ultrapassar o prazo total do financiamento, de 25 anos. Para que seja efetivada, o beneficiário deve comprovar para a UTE a sua impossibilidade de pagamento, com informações sobre o fato gerador e o percentual de redução causado na renda. O pedido de prorrogação deve ser enviado à instituição financeira até a data de pagamento da parcela, ou são classificados como inadimplentes. Após o vencimento da parcela, o beneficiário terá 60 dias para solicitar a prorrogação, porém, neste caso, deverá pagar 5% do valor da parcela vencida, apurada sem os bônus de adimplência. Transcorrido o prazo de 60 dias sem qualquer manifestação do beneficiário, a dívida não poderá mais ser renegociada junto à instituição financeira (BRASIL, 2021a; 2021b; 2021c; 2021d).

As instituições financeiras estão autorizadas a prorrogar parcelas nas condições acima, respeitando o limite por Estado de até 5% do valor das parcelas com vencimento no respectivo ano em cada instituição financeira. Esse percentual pode ser elevado para até 10%, respeitando o limite nacional, se autorizado pelo órgão gestor do FTRA. O cálculo é obtido, em cada instituição financeira, por meio do somatório das parcelas com vencimento no ano, apurado até 31 de dezembro do ano anterior (MCR 10-4). Nota-se que, sendo ultrapassado

¹⁵ Diferença de taxa entre o custo de captação de recursos, mais os custos administrativos e tributários e a taxa de juros final cobrada pelo tomador do crédito.

esse limite de até 10%, novas prorrogações não serão aceitas, penalizando, desta forma, os trabalhadores rurais que demandarem por prorrogação após o atingimento do percentual.

Para regulamentar os processos de inadimplência e irregularidades, publicou-se a Norma de Execução SRA nº 1 de 29 de julho de 2011, que prevê que, em casos de descumprimento de cláusulas contratuais no processo de financiamento, após apuração pela UTE por meio da instauração de processo administrativo, a dívida será antecipada na sua totalidade. A UTE oficiará a instituição financeira para cumprimento da decisão e procedimentos para antecipação do saldo devedor e esta, por sua vez, comunicará ao devedor que ele possui noventa dias para liquidação de seu financiamento, a contar da expedição da notificação. Em não havendo a liquidação total por parte do beneficiário, a instituição financeira deverá proceder com o envio da dívida à PGFN, não mais podendo receber qualquer valor.

Segundo esta normativa, são considerados inadimplentes os beneficiários que não pagarem integralmente a parcela do contrato na data acordada e deixarem de solicitar prorrogação à UTE, demonstrando incapacidade de pagamento. O beneficiário possui prazo de até 60 dias após o vencimento da parcela para solicitar prorrogação. Ocorrendo a inadimplência de duas parcelas consecutivas, o agente financeiro notificará o devedor, informando que a sua dívida será integralmente antecipada e que, caso não haja liquidação no prazo de 90 dias a contar do recebimento da notificação, o débito será transferido para a PGFN. Após o envio para a DAU, os agentes financeiros não mais poderão receber qualquer valor.

A Norma de Execução SRA nº 1 foi revogada em 01 de fevereiro de 2021, com a publicação da Portaria nº 51, porém, dado que a lei não pode retroagir para prejudicar os envolvidos, a nova portaria impacta apenas as operações contratadas após esta data. A Portaria acrescenta, em casos de descumprimento de cláusulas do contrato, a previsão de que os beneficiários possam responder civil e criminalmente na forma da legislação vigente, além da antecipação total do financiamento já previsto anteriormente. O prazo para liquidação, em casos de antecipação total da dívida por irregularidade, foi reduzido para trinta dias.

Quanto à inadimplência de parcelas, a portaria também tornou o processo mais rígido, prevendo que, atrasando apenas uma parcela sem que haja pedido de prorrogação até sessenta dias após o vencimento, a dívida será totalmente antecipada. O beneficiário terá então trinta dias para efetuar a liquidação. E caso não efetue, o processo será enviado para a PGFN, com inscrição em dívida ativa.

Observa-se que, conforme ocorre com as demais operações do crédito rural, o PNCF também é favorecido com alguma frequência em leis de renegociação de abrangência nacional. Os descontos ofertados aos beneficiários são arcados pelo FTRA. Dentre as leis publicadas de maior impacto, cita-se também a Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, com as alterações dadas pela Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, na qual incentivou a prorrogação de dívidas vencidas com prazo de até 10 anos, oferecendo descontos sobre o saldo devedor de até 65%. A Resolução nº 4.178, de 07 de janeiro de 2013 autorizou nova prorrogação, devendo o mutuário efetuar uma amortização mínima de 5% referente ao valor da última parcela. O saldo devedor seria reparcelado, podendo ser acrescentado um ano para cada parcela vencida, ultrapassando o prazo legal de 20 anos da época.

A Lei 13.340, de 28 de setembro de 2016, lançou nova medida para regularização, sendo que essa beneficiaria as dívidas já inscritas em dívida ativa da União até 31 de outubro de 2018, cuja inadimplência tenha ocorrido até 31 de dezembro de 2017. As datas foram alteradas pela Lei 14.275 para 31 de dezembro de 2021 e 30 de junho 2021, respectivamente. Os descontos seriam concedidos de acordo com o saldo devedor, sendo o menor desconto de 60% e o maior de 95%. Após aplicado o desconto percentual, seria aplicado ainda um desconto de valor fixo, também estipulado conforme saldo devedor.

As legislações apontadas acima corroboram com o questionamento de Melo e Resende (2017), de que as sucessivas renegociações e vantagens oferecidas estariam incentivando, em alguns casos, a inadimplência. Note-se que a Lei nº 13.340 não trouxe qualquer benefício aos produtores que estavam com suas parcelas em dia. Tendo esse pano de fundo em vista, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2212/2018, faz críticas às sucessivas medidas de renegociação, pois, segundo o documento, não estariam solucionando o problema da inadimplência no programa. Além disso, os sucessivos descontos ofertados para regularização poderiam comprometer a sustentabilidade do FTRA, bem como elevar os custos operacionais para a União. Ainda, segundo o documento, entre 2013 e 2017, foram renegociadas 8.515 operações com descontos, gerando uma diminuição de receitas de R\$ 1,8 bilhão ao FTRA, valor que poderia beneficiar 40.863 novos financiamentos (dados da época). No próximo tópico, discute-se as perspectivas teóricas para entender as falhas de mercado.

3.2.4 Teoria das falhas de mercado

A base conceitual adotada pelo Banco Mundial para a promoção mundial da RAM foi a teoria das falhas de mercado, de Stiglitz (1981). Esse viés teórico compreende que, em um

mundo competitivo, o acesso à terra não ocorre de forma igualitária para os trabalhadores rurais que dela tiram o seu sustento, devido a um mal funcionamento do próprio mercado. Nesse caso, é necessária uma intervenção do Estado, fornecendo crédito a juros abaixo do valor de mercado e condições facilitadas para pagamento, buscando assim diminuir os impactos sociais de um problema, que não se resolveu apenas pelos mecanismos de mercado.

As falhas de mercado ocorrem, também, em decorrência da falta de informação perfeita, ou seja, os agentes envolvidos não teriam todos o mesmo grau de informação, ocasionando desvantagem para um dos elos, tornando a concorrência imperfeita. Nesses casos, cabe ao Estado intervir, para tornar o uso de recursos mais eficiente. O Estado agiria em prol do bem-estar das pessoas onde o mercado, por si só, não consegue ofertar. Caberia ao Estado, nesses casos, intervir onde a “mão invisível” do mercado não alcança (STIGLITZ, 1981; 1994).

No caso do mercado de terras, o problema brasileiro tem raízes históricas, mais precisamente remontando à época colonial, com distribuição de grandes lotes pela Coroa Portuguesa (SEYFERTH, 2009). Parte da população acompanhou o processo de forma marginalizada, como os trabalhadores rurais que não foram agraciados pela Coroa, escravos e índios. O modelo, embora não mais por doações, persistiu por séculos, com a posse de terras concentrada na mão de grandes produtores. A exceção ocorreu com os trabalhadores rurais vindos, na sua maioria da Europa, que adquiriam um pequeno lote de terras para trabalhar (SEYFERTH, 2009). Esperar que todo esse processo seja revertido apenas pelas transações do livre mercado seria no mínimo utópico.

O Estado iniciou sua intervenção nesse processo em favor dos trabalhadores rurais sem acesso à terra, inicialmente, por meio da reforma agrária, desapropriando grande áreas improdutivas. Posteriormente, na década de 1990, interveio novamente, dessa vez a partir de um modelo dito como complementar à reforma agrária, fornecendo empréstimos com condições facilitadas para que pequenos agricultores adquirissem imóveis (PEREIRA, 2012).

Nesse processo, Fortin (2005) faz críticas ao modelo do crédito fundiário. Segundo a autora, pressupõe-se que o crédito estaria proporcionando negociações igualitárias de mercado, entre vendedor e comprador, enquanto, na realidade, um dos elos não dispõe de informações suficientes para que se possa dizer que ocorreu uma negociação justa. Nesse caso, comumente, é o produtor que está adquirindo uma dívida e não possui todas as informações acerca desse processo de aquisição e suas implicações.

Alguns autores – como Mendola e Simtow (2015), Helfand et al. (2019) e Fitz (2018) – relacionam inclusive a falta de informações sobre o contrato de financiamento, que, por sua

vez, acaba levando ao inadimplemento. Segundo essa ótica, mesmo havendo uma intervenção do Estado para corrigir uma falha de mercado, o processo deixaria de observar outra falha de mercado, que é a informação assimétrica, tão relevante para a concorrência perfeita. Daí a importância de estudos como este.

3.3 METODOLOGIA

Este tópico apresenta a estrutura e os métodos utilizados na pesquisa. Inicialmente, tem-se a análise do volume de operações do PNCF, buscando compreender a extensão e a magnitude das transações realizadas no programa ao longo de um período determinado. Posteriormente, concentra-se na análise da percepção dos agentes envolvidos em relação às causas de inadimplência no PNCF, explorando as perspectivas desses participantes para compreender as razões por trás dos atrasos nos pagamentos. O estudo também contempla a descrição dos participantes da pesquisa, delineando os critérios de seleção e os perfis desses envolvidos. O instrumento de coleta de dados é discutido em termos de sua concepção e aplicação prática, visando garantir a precisão e a relevância na obtenção das informações necessárias. Então, são delineados os procedimentos e as técnicas adotadas na análise dos dados coletados, assegurando uma abordagem sistemática para compreender e interpretar os resultados de maneira mais precisa e significativa para este estudo.

3.3.1 Análise do volume de operações do PNCF

Este estudo foi realizado, para atendimento do segundo objetivo específico, por meio do método estatístico, utilizando uma abordagem quantitativa, do tipo aplicada. Segundo Barros e Lehfeld (2007), a pesquisa aplicada busca produção do conhecimento com aplicação prática, para solução de problemas encontrados. Quanto ao procedimento, foram realizadas análises de dados públicos, obtidos junto ao DGFUND/MDA. Os dados obtidos foram separados em três conjuntos, sendo que o primeiro deles se trata de todas as operações ativas do PNCF, ou seja, que estão ainda sob condução dos agentes financeiros, inadimplentes ou não. O segundo grupo de dados é composto pelas operações já sob condução da PGNF, inscritas em dívida ativa da União. O terceiro grupo traz informações sobre as operações contratadas e já liquidadas.

A análise focou no primeiro e no segundo conjunto de dados. A partir das informações obtidas, foi possível identificar diversos dados, a saber: a situação dos contratos, o agente

financeiro responsável, a Unidade Federativa do imóvel, a linha de crédito obtida, a quantidade de parcelas em atraso, o ano do contrato. Para as operações inscritas em dívida ativa, foi possível, ainda, verificar o volume e a Unidade Federativa.

Conforme fluxo definido na norma de execução nº 1, para tratamento de operações inadimplentes, consideram-se os seguintes aspectos: (i) operações ativas junto ao agente financeiro, podendo ter até duas parcelas consecutivas em atraso; (ii) cobrança na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): não havendo a liquidação integral do contrato em 90 dias após o vencimento da segunda parcela consecutiva, a operação será migrada do agente financeiro para cobrança pela PGFN, após inscrição em Dívida Ativa da União (DAU).

Os dados obtidos junto aos órgãos públicos apresentaram algumas limitações para essa pesquisa. Dentre as operações já liquidadas, não constam informações sobre possíveis parcelas em atraso durante a vigência do contrato ou se, para a liquidação, o beneficiário utilizou alguma medida de renegociação, fazendo uso de redução do valor. O mesmo se aplica às operações sob condução da PGFN, pois não constam informações detalhadas sobre o volume de operações liquidadas beneficiadas com medidas de redução de valor.

3.3.2 Análise da percepção dos agentes sobre as causas de inadimplência no PNCF

Esta pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva. Conforme Rodrigues (2007), a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema, fazendo uso de levantamento bibliográfico, entrevistas e pesquisa descritiva para a observação dos fatos registrados, sem a interferência do pesquisador. Quanto à abordagem, é classificada como qualitativa, que, segundo Ludke e André (1986), consiste na análise de uma situação natural, com riqueza de dados descritivos, direcionada para a realidade de forma contextualizada.

O método utilizado nesta pesquisa foi o estudo de caso. Foi realizado entrevistas semiestruturadas com entidades que trabalham diretamente no atendimento dos beneficiários do PNCF. Ainda segundo Ludke e André (1986), o estudo de caso visa a descoberta, onde o pesquisador parte de uma teoria inicial, mas se mantém aberto a novos elementos importantes que possam surgir durante o estudo. No próximo tópico, apresentam-se os participantes do estudo.

3.3.3 Participantes do estudo

Os participantes deste estudo foram cuidadosamente selecionados dentre os órgãos e as entidades que fazem o atendimento aos participantes do PNCF. Conforme Figura 1, os projetos de financiamento nesta linha de crédito envolvem vários entes, de diferentes esferas e objetivou-se contemplar ao menos um representante de cada. Os contatos foram obtidos após pedido ao DGFUND, que forneceu uma lista de agentes autorizados a operacionalizarem o programa, bem como das Unidades Técnicas Estaduais, responsáveis pela elegibilidade dos beneficiários.

O estudo não se restringiu a uma Região ou Estado específico do Brasil, pois se considerou que o PNCF tem abrangência nacional. Teve-se o cuidado de contemplar os Estados com maior representatividade nas contratações do PNCF. Para isso, adotou como critério de seleção os Estados e as Unidades que, preferencialmente, possuísem mais de mil operações ativas. O Quadro 3 abaixo traz a lista de agentes entrevistados, separados por entidade e unidade da federação.

Quadro 3 – Agentes entrevistados neste estudo de caso

Estado	Astec pública	Astec privada	Sindicato	Agente financeiro	UTE	Prefeitura	Ent. representativa
RS	3			1			1
SC					1		
PI		1	1		1		
MS	1				1		1
PR					2		1
CE		1			1		
MG		3				1	
ES	1	1			1		
TO			1			1	
SP					1		
DF					1		

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 apresenta as principais informações sobre os perfis dos entrevistados. Nota-se que todas as regiões do país foram contempladas, tendo ao menos um estado representado em cada uma das cinco regiões. Dos 26 estados brasileiros, 11 foram atendidos por, pelo menos, um respondente. Essa distribuição geográfica destaca a presença nacional do PNCF e significância deste estudo em entrevistar responsáveis por diversos setores de locais distintos para que os resultados obtidos não ficassem restritos a uma parcela da população ou região do Brasil que é bastante populoso e tem dimensões continentais.

3.3.4 Instrumento de coleta de dados

Para este trabalho, foi desenvolvido um roteiro de entrevistas semiestruturado (Apêndice A) a partir da realização de duas entrevistas com agentes envolvidos na contratação do crédito fundiário. Um dos agentes atua em assistência técnica estadual e outro em uma UTE. A partir da conversa efetuada, e com base nas percepções dos agentes, elaborou-se o roteiro de entrevista. Com contatos enviados pelo DGFUND, a abordagem foi realizada a partir de diversos canais: mensagens de WhatsApp, ligações telefônicas e e-mail. Foram contatados 52 agentes, porém, obteve-se êxito para entrevista com 28 deles.

As entrevistas foram realizadas a partir da plataforma *Google Meet*, em horário pré-agendado com os participantes. Apenas uma entrevista, em razão dos problemas de conectividade, solicitou que as respostas fossem enviadas a partir do WhatsApp. Esses foram os principais aspectos da coleta de dados adotados para se uniformizar o procedimento de captura das respostas.

Considerando que todas as entrevistas foram realizadas à distância, um Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) foi lido aos participantes, onde foi autorizado, verbalmente, a gravação e o uso dos dados para este trabalho. Os participantes foram informados de que os dados seriam analisados de forma agrupada, sem qualquer identificação dos participantes. Desta forma, os nomes foram substituídos pelos identificadores a seguir: (a) ATE-1, ATE-2 e demais para assistência técnica do Estado; (b) ATP-1, ATP-2 e demais para assistência técnica privada; (c) UTE-1, UTE-2 e demais para Unidade Técnica Estadual; (d) SIN-1, SIN-2 e demais para sindicatos; (e) PRE-1 e PRE-2 para prefeitura; (f) ENT-1 e ENT-2 para entidade representativa; (g) AGF-1 para agente financeiro. Na coleta de dados, quando o número de entrevistas atingiu a saturação do tema, momento em que as respostas não trouxeram nenhum fato novo sobre o assunto estudado, partiu-se para a análise dos dados – e o mesmo procedimento se adotou no momento de execução da entrevista referente aos temas abordados. A seguir, desdobra-se como se procedeu a análise dos dados coletados.

3.3.5 Análise de dados.

Para análise das entrevistas, utilizou-se a metodologia da Análise de Conteúdo de Bardin (1977). Segundo o protocolo, a análise de conteúdo é realizada em três etapas, sendo: i) pré-análise; ii) exploração do material; iii) tratamento dos resultados, inferência e

interpretação. A fase de pré-análise, segundo Bardin (1977, p. 95) possui três missões: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final.” Para este trabalho, considera-se que a pré-análise teve início com a revisão de literatura e análise criteriosa de artigos metodologicamente selecionados.

A partir desta análise, levantou-se hipóteses para o problema, agrupando as diferentes hipóteses com seus respectivos autores. Após, duas entrevistas foram realizadas, de forma aberta, para agregar novas hipóteses e dessa forma formular um questionário para coleta de dados. Na sequência, os questionários foram aplicados em amostra específica.

Na segunda fase, há a exploração do material. Bardin (1977, p. 101) define como “a administração sistemática das decisões tomadas”. Nessa fase, as entrevistas transcritas foram revisadas e tratadas.

Na terceira fase, ainda segundo a autora:

Os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos. Operações estatísticas simples (porcentagens), ou mais complexas (análise fatorial), permitem estabelecer quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas pela análise (BARDIN, 1977, p. 101).

Para essa terceira fase, utilizou-se o software IRAMUTEQ. Ao final do trabalho de coleta de dados, todas as entrevistas foram transcritas e os textos tratados para análise no *software* IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*) que é um software gratuito, ancorado no ambiente estatístico do *software* R e na linguagem *python*, desenvolvido por Pierre Ratinaud. O IRAMUTEQ permite a análise de dados textuais, classificando os segmentos de texto de acordo com seu vocabulário (CAMARGO, 2013).

Para correta análise pelo *software*, e seguindo o manual de tratamento dos textos pelo Iramuteq, algumas expressões como “aham”, “né”, “entendeu” e “ah” foram retiradas. Palavras que deveriam ser analisadas conjuntamente foram vinculadas por meio do símbolo *underline*, como *crédito_fundiário*, *assistência_técnica* e *agente_financeiro*. Todas as perguntas foram retiradas do texto, também seguindo orientações do manual, considerando que as perguntas poderiam interferir no resultado na análise (SOUZA et. al, 2018).

As entrevistas foram agrupadas em um único *corpus*, sendo separadas por linhas de comando, utilizando asterisco, e identificadas com “ent”, desta forma: **** *ent_1, **** *ent_2 e assim por diante. O *corpus* define-se como o conjunto de textos a serem analisados

(SOUZA et. al., 2018). Concluindo o tratamento do texto, o arquivo foi salvo no formato *Unicode Transformation Format 8 bit codeunits* – UTF 8, formato este aceito para análise do *software* (SOUZA et. al., 2018).

No IRAMUTEQ, realizou-se a análise a partir do método da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) que classifica o texto de acordo com o vocabulário, dividindo em diferentes classes, de acordo com a frequência e a semelhança das palavras analisadas. Após a análise pela CHD, é possível visualizar os resultados a partir da Análise Fatorial de Correspondência (AFR), em que as palavras das diferentes classes são dispostas em um plano cartesiano, sendo possível identificar a associação entre as classes geradas na CHD (CAMARGO, 2013). Observados todos esses critérios e protocolos metodológicos, na seção seguinte, há a apresentação dos resultados obtidos.

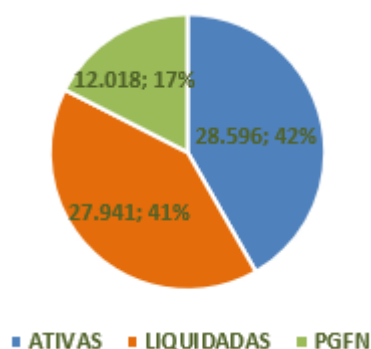
3.4 RESULTADOS

Este tópico apresenta os resultados deste estudo. Primeiramente, apresentam-se os dados fornecidos pelo DGFUND, contextualizando as informações obtidas por meio dessa fonte. São discutidas as diferentes métricas, estatísticas e informações relevantes fornecidas pelo órgão, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada do PNCF. Em seguida, é abordada a análise das entrevistas realizadas por meio do software IRAMUTEQ, como dito, um *software* de análise textual que permite um entendimento mais detalhado das respostas dos entrevistados. A discussão se concentra nas tendências e nos padrões identificados por meio dessa ferramenta, permitindo uma análise das percepções e dos pontos de vista dos participantes em relação às causas da inadimplência no PNCF – objeto de discussão neste artigo.

3.4.1 Dados dos contratos realizados no PNCF

Desde a sua criação em 2003, o programa de crédito fundiário concedeu empréstimo subsidiado para 68.555 operações. Destas, 27.941 encontram-se liquidadas, 28.596 encontram-se ativas nos agentes financeiros e 12.018 estão em negociação junto à PGFN. Por operação ativa, entende-se aquelas que ainda possuem algum saldo devedor, podendo estar adimplente ou inadimplente. Essas proporções então figurativizadas a seguir:

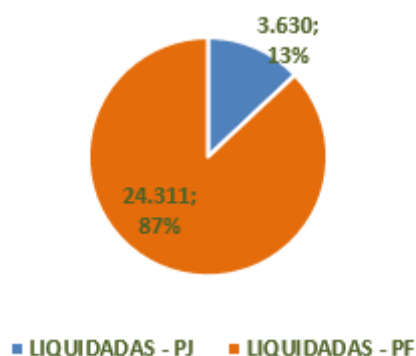
Gráfico 1 - Volume de operações contratadas no crédito fundiário



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo DGFUND/2022.

Dentre as operações já liquidadas, observa-se um volume mais expressivo de operações para pessoa jurídica, ou seja, associações de agricultores, em um total de 3.630 operações. O fato pode ser explicado pela exigência inicial do programa, de que o acesso ao financiamento se desse seja apenas por meio de uma associação. Dado que são operações mais antigas, explica-se um volume maior de operações para pessoas jurídicas dentre as operações já liquidadas. Com os dados analisados, não foi possível estimar o volume de beneficiários individuais contemplados a partir das associações, sendo considerado neste estudo como uma operação única. Ressalta-se que não foi possível verificar se as operações já liquidadas estiveram inadimplentes em algum momento ou foram beneficiadas por alguma medida de renegociação. Trata-se, no Gráfico 2, do volume de operações que foram liquidadas por tipo de beneficiário:

Gráfico 2 - Volume de operações liquidadas por tipo de beneficiário



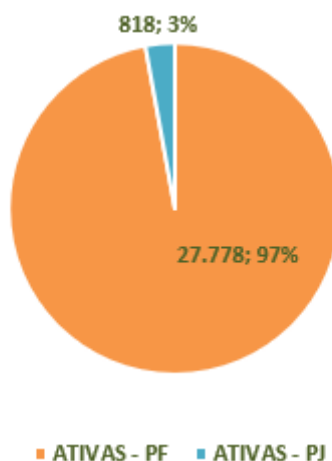
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo DGFUND/2022.

Nas operações ativas, ou seja, com algum saldo devedor, o percentual de operações para pessoa jurídica diminuí consideravelmente, em comparação ao volume dentre as operações liquidadas. O fato explica-se pelo fato de, a partir de 2013, ser permitido apenas a

contratação individual das operações. Não foi possível determinar quantas operações foram contratadas como pessoa jurídica e que tenham promovido a individualização de contratos no decorrer dos anos.

No Gráfico 3, aponta-se, por sua vez, o número e referido percentual de operações ativas nos agentes financeiros por tipo de beneficiário: pessoa física ou pessoa jurídica:

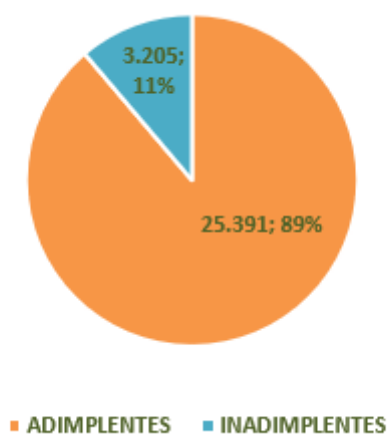
Gráfico 3 - Operações ativas nos agentes financeiros por tipo de beneficiário



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo DGFUND/2022.

Dentre a quantidade de operações ainda sob gestão dos agentes financeiros, o percentual de operações em situação de inadimplência está em 11%, conforme gráfico abaixo. Se for somado os inadimplentes que já estão sob a guarda da PGFN, a taxa de inadimplência dos contratos ativos sobe para 37%.

Gráfico 4 - Situação das operações ativas junto aos agentes financeiros



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo DGFUND/2022.

Quando analisado por Estado da Federação, observa-se uma maior quantidade de operações contratadas no Rio Grande do Sul, seguido por Santa Catarina. A tabela a seguir pode ser explicada pelas características dos dois estados, conforme Seyferth (2009), onde existe um grande número de pequenas propriedades que, passadas em herança, não eram o suficiente para todos os filhos.

A soma dos dados trazida por estado, pela PGFN, diverge do número total de operações inscritas. Acredita-se que o órgão tenha esquecido de relatar alguma unidade da federação.

Quadro 4 - Quantidade e situação das operações por Unidade da Federação

UF	Ativas adimplentes	Ativas inadimplentes	UF	Operações liquidadas	UF	PGFN
RS	8420	609 (6,75%)	RS	10325	RS	3276
SC	2475	164 (6,22%)	SC	5683	DF	1776
PI	1563	281 (15,23%)	PI	2322	PI	1636
MS	1330	399 (23,07%)	PR	1660	PE	1227
PR	1546	178 (10,32%)	MT	1117	PR	973
CE	1375	87 (5,95%)	RN	1017	SC	825
MG	974	231 (19,17%)	PB	950	MS	799
ES	975	36 (3,56%)	MS	676	GO	307
RN	768	125 (14%)	SE	647	RJ	280
MA	849	31 (3,52%)	AL	640	MG	280
RO	764	78 (9,26%)	CE	541	TO	264
MT	642	165 (20,45%)	MA	433	SP	126
PB	681	86 (11,21%)	GO	359	RO	107
SE	582	160 (21,56%)	BA	337	BA	64
BA	574	27 (4,50%)	PE	318	MA	43
TO	345	238 (40,82%)	MG	312		
GO	437	112 (20,40%)	ES	264		
AL	338	122 (26,52%)	TO	137		
PE	375	13 (3,35%)	SP	85		
SP	239	41 (14,64)	RJ	83		
RJ	133	22 (14,20%)	RO	33		
PA	6	0 (0%)	DF	2		

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo DGFUND/2022.

O próximo quadro ajuda a entender os dados do Quadro 4. No Quadro 5, pode-se verificar o ano de contratação das operações ainda ativas e quantas, dentre estas, estão inadimplentes. Esclarece-se que não foi possível estimar a quantidade de contratações anual das operações já liquidadas, tampouco das operações sob condução da PGFN, pois as informações não estavam disponíveis na base de dados. Chama atenção a redução brusca de contratos firmados nos anos de 2004, 2013, 2016 e 2019.

Quadro 5 - Quantidade anual de contratações das operações ainda ativas

Ano	Quantidade	Inadimplentes
1997	1	0
1998	13	1
1999	1	0
2000	73	19
2001	462	65
2002	385	78
2003	571	66
2004	48	1
2005	205	50
2006	1941	117
2007	2770	149
2008	2410	193
2009	2529	239
2010	1920	203
2011	2509	502
2012	2924	440
2013	876	133
2014	1542	208
2015	1895	373
2016	588	89
2017	234	38
2018	1250	240
2019	355	0
2020	1160	1
2021	1082	0
2022	852	0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo DGFUND/2022.

Sobre os períodos de baixa contratação (2004, 2013, 2016 e 2019), há alguns fatores contextuais que podem estar relacionadas com o fato. O baixo volume de contratações ocorridas em 2004 pode ter relação com as alterações ocorridas tanto no governo quanto no programa. Em 2003, iniciou-se o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e, também

neste ano, o programa foi remodelado. Nesse período, foi criado o PNCF, que faria, então, a gestão das linhas e dos recursos do FTRA.

No ano início do ano de 2013, foram publicadas as Resoluções nº. 4.177 e nº. 4.178, que reduziam a taxa de juros e aumentavam os bônus de adimplência. A redução nas contratações em um ano onde houve melhorias de condições aos beneficiários pode ser explicada pelo tempo em que os agentes envolvidos levam para se adaptar e implementarem as alterações. Essa adequação às normativas geralmente demandam mais tempo de análise nos órgãos. Não houve, no ano de 2016 ou no ano anterior, alguma alteração significativa no programa. Mesmo assim, no referido período, o país passava por uma grande instabilidade política. Essa crise culminou no Impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Em 2018, houve novas mudanças significativas no programa, por meio do Decreto nº. 9.263 e pela Resolução nº. 4.632. As alterações incluíram novamente taxa de juros e bônus, que passaram a ser definidos conforme algumas condições dos beneficiários. Outra mudança foi a forma de cobrança que passou a ser o modelo Price – antes era pelo modelo SAC. Novamente, a queda nas contratações ocorrida em 2019 pode ser explicada pela necessidade de adaptação dos agentes. Nas operações que ainda constam na carteira ativa, é possível identificar o ano em que se tornaram inadimplentes, conforme apresentado no Quadro 6. Em relação às operações inscritas em DAU, não é possível identificar o ano da inadimplência.

Quadro 6 - Ano de inadimplência e de inscrição em DAU

Ano da inadimplência	Quantidade de operações (carteira ativa)	Ano da inscrição em DAU	Quantidade de operações PGFN
2022	1234	2022	811
2021	426	2021	1554
2020	220	2020	1179
2019	279	2019	2178
2018	158	2018	3622
2017	141	2017	1188
2016	76	2016	935
2015	120	2015	501
2014	50	-	-
2013	79	-	-
2012	281	2012	14
2011	84	2011	1
2010	18		
2009	10		
2008	1		
2007	2		
2006	17		
2004	8		
2003	1		

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo DGFUND/2022.

Sobre os dados que compõem a tabela acima, cabe esclarecer que, conforme Norma de Execução nº 1, de 2011, as operações devem ser enviadas à PGFN após o vencimento consecutivo de duas parcelas. A Tabela 3 demonstra que é comum terem várias parcelas em atraso e permanecem na carteira ativa, sob condução dos agentes financeiros. O fato pode ser atribuído a diversos fatores, como extravio de documentos, dificuldade para notificar os beneficiários, falecimento, entre outras motivações.

No ano de 2013, houve uma ampla renegociação (Resoluções nº. 4.177 e nº. 4.178), além do alongamento do prazo, que permitia que as operações adimplentes tivessem suas condições de contratação melhoradas. O ano de 2013 e 2014 tiveram uma queda significativa no número de operações inadimplentes, podendo ser reflexo da renegociação ofertada. Mesmo com a redução de juros e o aumento dos bônus de adimplência sobre as parcelas, no ano de 2015, o número de inadimplentes voltou a subir.

Em 2016 foi lançada medida de renegociação, com descontos de até 95% para operações já inscritas em DAU. Mesmo assim, como apontado na Tabela 3, não houve redução significativa no volume de operações sob condução da PGFN. E o efeito de redução

não foi alcançado, mesmo quando o Governo estendeu a medida para os anos seguintes. No próximo tópico, apresenta-se a análise das entrevistas por meio do software IRAMUTEQ.

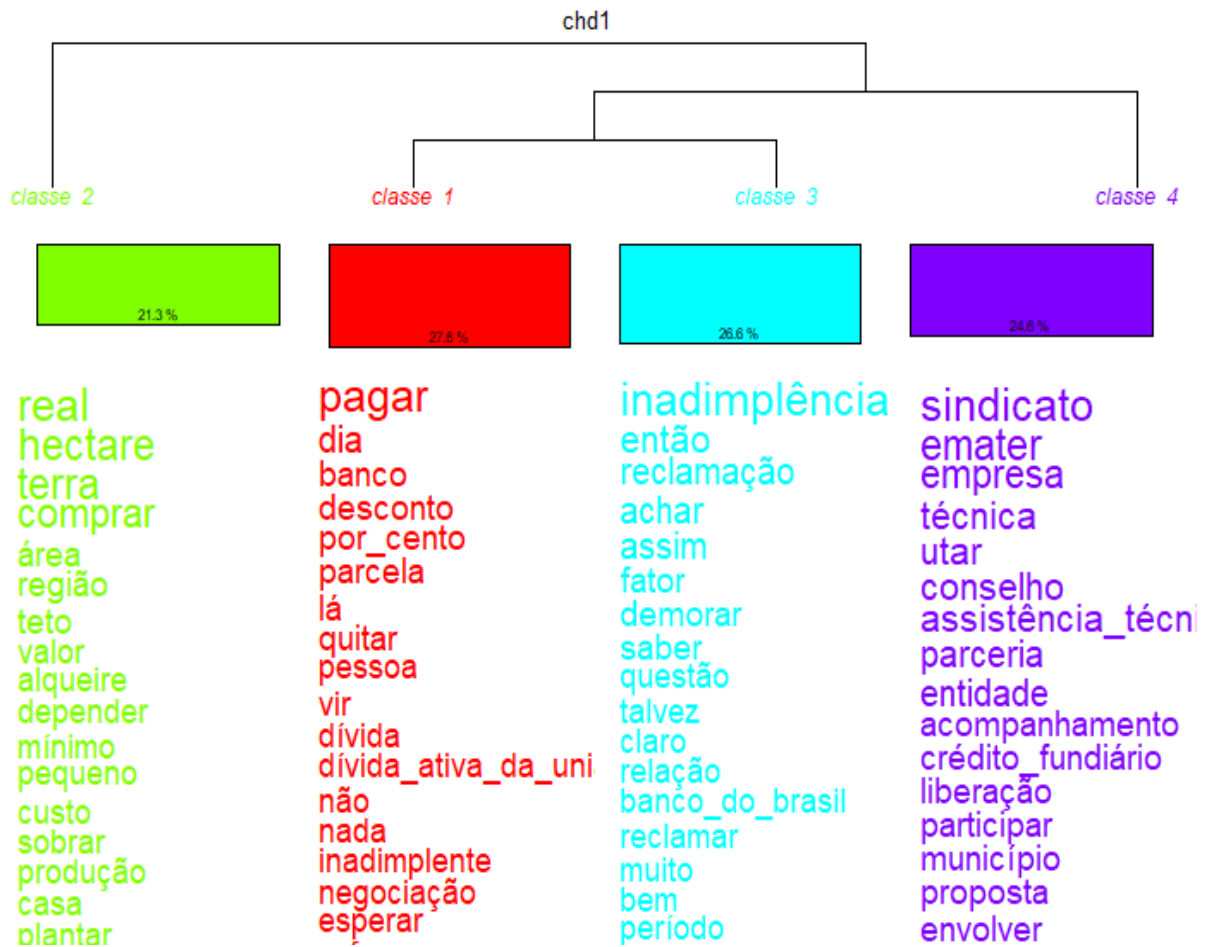
3.4.2 Análise das entrevistas por meio do IRAMUTEQ

O *corpus* textual, composto de 28 entrevistas, analisado por meio do IRAMUTEQ, gerou 2.030 segmentos de texto (ST), com aproveitamento de 1.633 segmentos (80,44%). Segundo Camargo e Justo (2013), para que a classificação seja útil, o aproveitamento dos ST deve ser superior a 75%. Foram contabilizadas 69.966 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) e dentre estas, 2.655 (48,31%) aparecerem apenas uma vez.

A partir da análise CHD, o conteúdo foi categorizado em quatro classes. A Classe 1 teve 450 ST (27,56%). A Classe 2 obteve 348 ST (21,31). Já a Classe 3 alcançou 434 ST (26,58%) e a Classe 4, 401 ST (24,56%). A análise apontou as Classes 1 e 3 como um subgrupo da Classe 4 e a Classe 4, como um subgrupo da Classe 2.

A Classe 1 trouxe palavras ao pagamento das dívidas, tais como “pagar”, “parcela”, “dívida”, “quitar”. Dessa forma, para fins de análise neste trabalho, a Classe 1 foi renomeada para *Gestão das parcelas*. A Classe 3 trouxe o agrupamento de palavras como “inadimplência”, “saber”, “demorar” e, por isso, foi nomeada para *Pagamento das parcelas*. A Classe 4 trouxe palavras como “sindicato”, “conselho”, “acompanhamento”, “assistência técnica” e foi intitulada *Acompanhamento e orientação aos beneficiários*. A Classe 2, por sua vez, trouxe palavras como “hectare”, “região”, “produção”, “terra” e foi nomeada *Aquisição do imóvel*. A distribuição por classes, conforme as palavras agrupadas, estão demonstradas na Figura 2 a seguir:

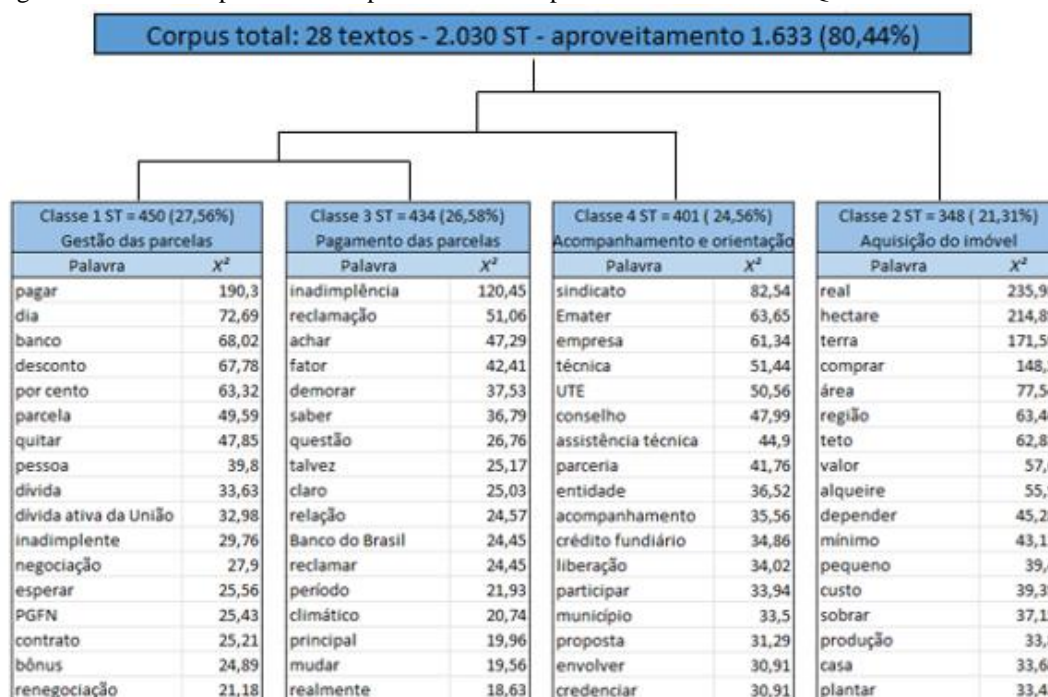
Figura 2 - Análise CHD do IRAMUTEQ



Fonte: gerado através da análise de 28 textos pelo IRAMUTEQ.

Na análise AFC, o plano cartesiano gerado com as quatro classes demonstra que as Classes 1 e 3 acabam se interligando. Ambas tratam do pagamento das parcelas. Esse plano foi gerado após a análise de 28 textos pelo IRAMUTEQ.

Figura 4 – Classe de palavras com percentual correspondente no IRAMUTEQ



Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos dados gerados pelo IRAMUTEQ, 2023.

Na próxima seção, faz-se a discussão desses dados por meio do protocolo de Bardin (1977).

3.5 DISCUSSÃO

As entrevistas realizadas com 28 agentes que atuam na contratação do PNCF e a análise efetuada por meio do IRAMUTEQ demonstram que, segundo percepção desses agentes, não existe uma causa única que possa explicar a inadimplência nos contratos. Conforme agrupamento gerado pelo referido software, as classes foram analisadas em tópicos distintos, de acordo com o nome atribuído a cada classe – exceto as classes 1 e 3 que compartilham semelhanças.

3.5.1 Gestão e pagamento das parcelas

Na classe identificada como a *Gestão das parcelas*, estão as percepções dos agentes quanto ao modo como os agricultores se organizam em relação à gestão da amortização das parcelas. Essa classe está bastante relacionada à Classe 3 referente à *Pagamento das parcelas*. Só que a Classe 3 está mais direcionada ao ato de pagar, ou seja, a ação junto aos agentes financeiros; já a Classe 1 refere-se à gestão das formas de pagamento. Dada as características

semelhantes e, conforme demonstrado na análise AFC, onde elas acabam se misturando, as classes são analisadas de forma conjunta neste trabalho neste tópico.

Dentre o grupamento de palavras e segmentos de texto da Classe 1, os agentes alertam para o fato de a gestão do cronograma de vencimento das parcelas, inclusive citando que, quando ocorre uma orientação mais direcionada, o produtor tem mais facilidade de manter o contrato em dia. Quando o pagamento não ocorre até o vencimento, o bônus de adimplência não é devido e isso gera um impacto bastante grande no orçamento, considerando que tem casos em que o percentual de desconto é de 40%: “de repente ele vai pagar R\$ 2.900,00, que ele sabe que tem um bônus, mas ele não sabe que é tanto. 40% é um valor bem expressivo” (ATP-1).

Sauer (2009) e Medeiros (2007) apontam que, por vezes, os beneficiários não tinham total conhecimento das regras assumidas no financiamento. Coomans (2006), Medeiros (2007), Gauster e Ryan Isakson (2007), Lahiff, Borrás Jr. e Kay (2007), Sharp, Le Billon e Zerriffi (2019) e Grandia (2013) também apontam para a falta de conhecimento sobre o financiamento assumido, inclusive sobre a garantia hipotecária do imóvel. Mesmo assim, nos casos relatados pelos agentes, não se trata de desconhecimento do contrato, mas sim de um lapso ou dificuldades de gestão do produtor. Inclusive, indica-se a importância da assistência técnica para o auxílio da gestão financeira, em que o produtor seria, durante o período em que possui assistência técnica contratada (cinco anos), alertado quanto a data de vencimento: “mas até muitas vezes para estar alertando isso ‘não esqueça de pagar, dá para prorrogar, se não conseguir pagar, prorrogue, não deixe correr solto’, então é para isso que a assistência técnica é importante” (UTE-1). Outro enunciado de alerta necessário é: “o próximo mês é a parcela de vocês, se vocês não pagarem até o dia ‘tal’, vocês vão perder o bônus e vai ter os juros” (ATP-1). Conforme os entrevistados, as orientações são claras no ato da contratação, porém, dado o longo período do financiamento, muitas informações vão sendo esquecidas se não houver mais nenhum tipo de orientação.

Essa mesma dificuldade de acompanhar a data correta do cronograma também é relatada para a prorrogação da parcela. Se o pedido não ocorrer em até 60 dias do vencimento, a prorrogação da parcela anual para o final do contrato não é mais permitida. Ou seja, o produtor já perdeu o bônus e perdeu o prazo para pedir a prorrogação. Caso não consiga pagar a parcela seguinte, ele terá seu contrato enviado para dívida ativa da União.

Logo, o agricultor precisa, além de se envolver com as atividades relacionadas à cultura que ele produz, ter também uma gestão financeira sobre um contrato assumido. Ao adquirir um imóvel, o beneficiário que antes era empregado, parceiro, meeiro e outros, passa a

ser o gestor de uma propriedade. Alguns agentes apontam o pouco preparo desses agricultores com a gestão de forma geral. O tema não foi abordado na literatura analisada:

ATE-1: “tu dás conta, tem que arrumar aquela cerca, então a tomada de decisão, uma questão de gestão, eles são muito pouco preparados. Normalmente há uma falta de preparo na gestão também, eu acho que é um outro fator que contribui bastante nessa questão da inadimplência”.

ATE-2: “E mesmo assim, eu penso que o que leva essa inadimplência são os fatores que a pessoa ficou muito tempo sem estar ligado à terra ela perde aquela capacidade de gestão do próprio negócio”.

ATE-3: “Vejo um dos motivos esse também, essa questão importante, muitas dessas pessoas trabalhavam de empregado, de peão e tal, então eles não tinham esse contato direto com o gerenciamento da propriedade”.

ATP-2: “é um problema de gestão, associado a um nível cultural muito baixo, a inadimplência está nas pessoas de nível cultural muito baixo, que não conseguem andar sozinhos, eles não conseguem administrar a propriedade que eles compraram”.

Uma das causas levantada pelos agentes e não identificada na revisão de literatura até o momento é a expectativa de um perdão da dívida, ou pelo menos um desconto maior do que o contratual. A causa corrobora com o que apontam Melo e Resende (2017) e conforme os seguintes enunciados ditos pelos agentes:

ENR-1: “aí quem não pagou nada acaba quitando o seu financiamento, a sua terra, com 10% (do valor) e quem vem pagando, paga uma metade e ainda tem o resto da metade da terra ainda para pagar e não é beneficiado em nada”.

UTE-2: “então sem sombra de dúvidas também é isso, em outras palavras, quem paga duas parcelas, três parcelas em dia estão pagando mais do que quem torna o contrato inadimplente e líquida”.

ATE-14: “não paga, porque vão perdoar a dívida’ e aí eles acabam muitas vezes, se tinham a intenção de pagar, não paga. E essa questão assim, tem muitos que esperam, tem muitos que esperam os descontos”.

UTE-3: “é o famoso telefone sem fio ‘ah eu não vou pagar porque meu vizinho conseguiu um abate de 90%’, só que não é bem assim, entendeu?”.

Segundo a percepção dos agentes, a forma como a renegociação com desconto é executada, acaba prejudicando o processo de recuperação de crédito ao conceder um desconto bastante expressivo para quem está inscrito em dívida ativa da União enquanto não há nenhum desconto para os agricultores adimplentes, além dos bônus contratuais. O processo, segundo os agentes, acaba por desestimular alguns beneficiários: “nas visitas que eu tenho feito, que foram poucas depois da pandemia, a reclamação que eles têm é daqueles que foram

beneficiados com as renegociações da PGFN, então a reclamação é essa” (UTE-4). Aparecem em destaque também palavras como: “perdoar”, “beneficiar”, “renegociar” e “portaria”.

Problemas com operações mais antigas, em razão da contratação ter sido efetuada através de associações, também foi relatada. No início do programa, essa era a única forma de acessar o crédito e a dívida ficava registrada em nome da associação, sendo cada parcela dividida entre os beneficiários. Ocorre que, em alguns casos, parte dos beneficiários se encontra em alguma dificuldade, abandona o lote ou razões diversas e não dispõe da sua parte nos recursos a serem recolhidos para amortização da parcela: “a gente tinha muita inadimplência com conta de um ou dois beneficiários, as vezes acontecia alguma coisa com eles e a associação, os outros que teriam que arcar com aquele valor não queriam arcar e acabavam ficando doentes” (ATP-1); “se os outros não pagam, eu não vou pagar também. E o maior problema também está relacionado que os primeiros grupos formados eram associação, então também não adiantava um pagar e os outros não, todos têm que pagar” (ATE-4). Essa são as principais respostas nas Classes 1 e 3.

3.5.2 Acompanhamento e orientação aos beneficiários

A Classe 4 é composta por palavras que sugerem a atenção dada aos beneficiários, composta por palavras como “sindicato”, “Emater” e “acompanhamento”. Deininger (1999) aponta que, para o sucesso de um programa como esse, dentre as demais condicionantes, está a implantação de projeto produtivo. Os agentes relataram que as propostas mais antigas não eram tão criteriosas em relação à elegibilidade dos candidatos e não tinha a preocupação em relação ao projeto produtivo. Ainda segundo os respondentes, o processo hoje estaria mais rigoroso: “a baixa qualidade dos projetos e estudo de viabilidade econômica para implantação. Lembra que eu te falei que a má qualidade do projeto produtivo implantado, da viabilidade econômica, que não foi pra frente, não de resultado positivo?” (UTE-3); “mas eu sou técnico agrícola, eu sei que eu faço projetos, eles têm que dar viabilidade econômica, então se o produtor faz aquele projeto e não cumpriu, aí é um problema” (ENR-2); “Então era muito facilitado. A maioria da inadimplência que se tem, tranquilamente é dessas propostas mais antigas. Hoje principalmente nisso, que passa pela Emater, essa obrigatoriedade de passar por essa reunião, dessa capacitação inicial já é um filtro” (ATE-3).

Segundo os depoimentos, as reformulações pelas quais o crédito fundiário passou trouxe melhorias no que se refere à seleção de beneficiários e imóveis: “abandonaram,

abandonaram, teve muito, mas isso na época do Banco da Terra, que ainda não tinha o programa. Hoje tem um estudo prévio muito mais rigoroso, porque na época não tinha tanto, é que não tinha nenhum projeto técnico” (ATE-1). Ainda segundo Deininger (1999), é importante que as entidades participantes do programa atuem de forma descentralizada. O programa hoje permite que as propostas sejam elaboradas por diferentes agentes, conforme fluxo demonstrado na Figura 1 e conforme lista de entidades credenciadas, fornecida pelo DGFUND para esta pesquisa. São habilitadas empresas de assistência técnica pública e privada e prefeituras.

Nesse sentido, os beneficiários contam com apoio dos sindicatos dos trabalhadores rurais e passam por uma reunião no Conselho Municipal. Após essa etapa, o processo se torna centralizado, seguindo para análise estadual (UTE ou UGE) e posteriormente para análise federal (DGFUND). Quando questionados sobre esse atendimento inicial fornecidos aos beneficiários, as respostas foram diversas, demonstrando que o programa não atende hoje a uma fórmula específica.

Mesmo assim, os sindicatos permanecem com um forte elo de apoio aos agricultores interessados: “Então tendo um imóvel vendido, ele chega pela secretaria da agricultura do município, ele chega pelo sindicato, chega pelos próprios beneficiários que tomam conhecimento” (UTE-2); “A gente tem até uma parceria com ele e a gente faz essa seleção de pessoas que estão interessadas, porque essas pessoas, elas procuram muito o sindicato” (PRE-1); “Os dois grupos que a gente tem acompanhado, que já foi contemplado, mais esse grupo que está em andamento, todos foram via sindicato. Quem procurou a empresa da gente foi o pessoal do sindicato” (ATP-3); “Mas nessa nossa região a gente já é bem conhecido, então a gente tem parceria com sindicatos e com as secretarias de agricultura, mas mais com os sindicatos e com as federações. Os sindicatos e os municípios que têm as sedes das federações” (ATP-1).

Para além de um bom projeto produtivo, os agentes apontaram a necessidade de assistência técnica e apoio para demais investimentos. Segundo alguns, observa-se uma dificuldade maior na organização financeira e nos cuidados com a propriedade ao final do período de cinco anos, em que contam com assistência. Acrescenta-se que algumas propriedades necessitam de apoio em relação à estrutura e acesso ao crédito para investimentos. Fitz (2018) também evidencia essa necessidade, ressaltando inclusive que o sucesso do programa poderia estar comprometido sem um apoio pós-contratação, como a assistência técnica, o sistema de irrigação e demais itens necessários.

Deininger e Binswanger (1999) e Deininger (1999) corroboram esse entendimento ao demonstrar que programas que se limitavam à transferência de terras, sem um apoio adicional como assistência técnica, treinamento e demais investimentos, tendiam a fracassar e, por vezes, deixar os agricultores em situação mais difícil do que a que estavam antes de acessar a terra. Lahiff (2007) argumenta que a falta de apoio pós-assentamento como uma das razões para os problemas enfrentados nesse modelo de distribuição de terras na África do Sul. Gauster e Ryan Isakson (2007) tratam desse problema questionando sobre o apoio financeiro limitado para as atividades do pós-contratação na Guatemala.

Os agentes relataram razões semelhantes para as dificuldades enfrentadas por alguns beneficiários. Sobre a importância da assistência técnica no apoio à unidade produtiva, eles dizem o seguinte:

UTE-1: “a importância da assistência técnica, se no crédito fundiário ou em especial para qualquer agricultor familiar, ela é fundamental e ela vai fazer a diferença”.

UTE-5: “Eu acho que precisava de um monitoramento, de um acompanhamento por mais tempo. Isso tem rede de assistência técnica que antes de sair deixa tudo bonitinho, calendário, eles estudam o contrato com eles, deixam sublinhado as parcelas”.

SIN-1: “Agora tem gente que as vezes, ou até por falta desse acompanhamento da assistência direito, tinha que fazer quatro hectares e fez três, ou fez os quatro hectares e depois não cuidou direito”.

As respostas quanto ao nível e à qualidade de assessoramento mostraram uma desigualdade por Estado ou regiões dentro de um mesmo Estado. Alguns argumentam sobre o bom funcionamento dos serviços, outros se queixam quanto a isso: “e que deu um resultado imenso em aplicação de recursos e desenvolvimento da agricultura familiar, isso graças à contratação de terceirizados para realizar essa assistência técnica, porque de certa forma acaba dando competitividade com a assistência oficial do governo” (ENR-1); “Ai sabe desenvolver um bom projeto e ter dificuldade menor, esse é o grande diferencial nosso, porque podemos dizer que quase 100 por cento dos nossos beneficiários do crédito fundiário tem assistência técnica” (UTE-4); “500 a 3.000 produtores recebendo a assistência técnica do Senar¹⁷, a assistência técnica do crédito fundiário, para ser sincero contigo, não existe” (SIN-1). Esses são os principais aspectos em relação à Classe 4.

¹⁷ Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

3.5.3 Aquisição do imóvel

A Classe 2 traz temas relacionados ao imóvel adquirido, com palavras como “hectare”, “terra” e “região”. O modelo do programa de crédito fundiário prevê que os imóveis sejam selecionados e negociados diretamente pelas famílias, porém, segundo alguns autores, a negociação seria injusta, dado que os beneficiários não possuem informações suficientes sobre as condições dos imóveis (AKRAM-LODHI, 2007; FORTIN, 2005). Alguns entrevistados, porém, não relataram queixas dos beneficiários em relação ao imóvel adquirido, segundo eles, as famílias conhecem a terra antes da negociação, de forma bastante clara. Já outros relataram a aquisição de imóveis de má qualidade, mas afirmam que as condições do programa atualmente estão mais rígidas em relação à terra a ser negociada.

Observou-se que um tema não apontado de forma específica pela literatura, mas que, segundo muitos agentes, se tornou um gargalo dentro do programa é a questão do teto para a compra do imóvel. É importante destacar que o teto da linha engloba as demais necessidades do financiamento, como a assistência técnica, custas cartorárias, investimentos básicos, e não somente a compra da terra nua. A regra atual (MCR 7-2) diz que podem ser utilizados recursos para investimentos básicos no valor correspondente a no máximo 50% do financiamento, bem como utiliza o mesmo teto para todas as regiões do país, logo, considerando hipoteticamente que imóvel seja adquirido por R\$ 100.000,00, resta apenas R\$ 50.000,00 para as demais despesas. Nesse caso, não chega a ser alcançado o valor do teto:

UTE-6: “tem os custos, a elaboração e assistência são R\$ 10.000,00, certo? Tem a medição para botar os marcos lá tudinho, a certificação da área, certificação de medição lá, tem o ITBI¹⁸, os custos do ITBI. Os custos do cartório, os custos do cartório são altos, é R\$ 7.000,00 a R\$ 8.000,00 por família. Conclusão, esse imóvel que foi negociado por R\$ 50.000,00, o financiamento dele só pode chegar a 100.000 reais, por quê? Porque esses 50.000,00 menos estes custos de acessório, tá certo, que geralmente dá R\$ 20.000,00 a R\$ 24.000,00, tá certo, porque o ITBI é por percentual”.

Se por um lado temos entrevistados que dizem que o valor atual é suficiente para a aquisição nas suas respectivas regiões, outros alertam que, com a valorização dos imóveis, existe uma dificuldade para aquisição de lotes. O alto valor dos imóveis em algumas regiões do país leva os agricultores a comprarem imóveis menores, podendo comprometer a viabilidade econômica a depender da cultura implementada. Em outros casos, pode levar à

¹⁸ Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis.

busca em regiões mais afastadas, podendo dificultar a comercialização e levando a família a se afastar do seu núcleo social.

Conforme relatos, tem-se o seguinte: “então um grande gargalo hoje que nós estamos lá no Triângulo Mineiro é pelo valor da terra. O teto fixo não é viável, porque o valor de terra que aqui tem uma sobra de SIB¹⁹ muito boa e lá não dá para comprar a terra” (ATP-4). Ainda segundo o mesmo entrevistado, “a gente tem dificuldade de comprar dentro do próprio município e tem lugar que dá 30, 40 quilômetros e o pessoal já não se interessa. É melhor comprar mais caro, mas com tamanho menor, valor maior e um pedaço de terra menor, do que comprar uma terra mais barata” (ATP-4). Em Estado distinto, o mesmo problema apontado: “a gente ainda discute o crédito fundiário está funcionando aqui no Tocantins, porém, na minha região, as terras já estão R\$ 100.000,00 o alqueire e então hoje, com o valor que está no crédito fundiário disponível, não dá para comprar dois ou três alqueires de terra” (SIN-2).

Isso é relatado por outro agente, o qual informa que, para encontrar imóveis de tamanho adequado, os beneficiários tiveram que mudar de município:

PRE-2: “fica a poucos quilômetros, no máximo 40 quilômetros e a vantagem, e que é um exemplo desses seis aqui que já tomaram posse da terra, eles conseguiram comprar 43 hectares por R\$ 131.000,00, que ainda sobrou recurso, que é o SIB, para poder estar fazendo investimento na terra. 43 hectares, mas se deslocaram para outro município, porém não é tão longe, fica a 30 e poucos quilômetros daqui da cidade na propriedade que eles compraram”.

Autores como Gauster e Ryan Isakson (2007), Sharp, Le Billon e Zerriffi (2019), Sauer (2009), Mendola e Simtowe (2015) e Granovsky-Larsen (2013) destacam que, por vezes, ocorre o abandono dos lotes por falta de serviços públicos ou localização inadequada. Alguns agentes argumentam que, de fato, acontece de se comprar imóveis em regiões remotas em razão da dificuldade de encontrar lotes com valor compatível ao disponibilizado pela linha de crédito: “só que um grupo grande, de comprar uma área longe da cidade, o que contribuiu também muitos problemas no assentamento, estão destruindo, imagina que tem um que tem 53 quilômetros da cidade e outro 87 quilômetros” (ATE-4).

Em outros casos, compra-se imóvel de tamanho menor e a preocupação relatada em relação a isso é de que imóveis pequenos não são adequados para qualquer cultura. Em algumas regiões, já existe uma atividade de maior adaptabilidade dos agricultores, como por exemplo a pecuária, que necessitaria de imóveis maiores e é uma tradição em algumas regiões do Brasil:

¹⁹ Subprojeto de Investimentos Básicos.

ATE-1: “tu tens lá, digamos, 9 hectares a R\$ 20.000,00, se tu aproveitar os 9 hectares, fazer um programa com projeto com cultura de leite ou apicultura, tem mato, consegue usar com apicultura. Isso depende muito da região e do projeto produtivo, eu acho que teria que ser assim, algo que pudesse comprar pelo menos uns 10 hectares, pelo menos 10 hectares para poder viabilizar com agricultura de leite”.

O tamanho reduzido dos imóveis e lotes de má qualidade com baixo desempenho produtivo são razões apontadas como dificultadores por autores como Borrás Jr. (2005); Coomans (2006); Medeiros (2007); Lahiff, Borrás Jr. e Kay (2007); Lahiff (2007); Gauster e Ryan Isakson (2007; Kepe (2009); Sauer (2009); Sharp, Le Billon e Zerriffi (2019); Granovsky-Larsen (2013); Pereira e Fajardo (2015); Mendola e Simtowe (2015) e Fitz (2018). O tamanho do imóvel também foi apontado como um problema pelos agentes entrevistados, porém eles relacionam ao teto da linha, que impede a compra de terras mais adequadas.

Imóveis de pequeno tamanho requerem culturas específicas, com alta densidade: “e aí o pessoal acaba pegando uma coisa que viabiliza o fumo, porque eles plantam dois hectares de fumo, dá um retorno grande, embora trabalhe no sentido de trabalhar com outras culturas, mas o que ainda está viabilizando muitas vezes é o fumo” (ATE-5); “e a cultura nossa aqui, de Dois Irmãos (TO), é que as pessoas são muito incutidas de criar gado. Eu vou mexer com criação de gado com dois alqueires, não dá, para toda essa necessidade, em dois alqueires eu não posso criar dez cabeças de gado, mais do que isso” (PRE-1). Segundo alguns, o teto da linha tem sido um dificultador para o progresso do agricultor: “o que eu vou trabalhar nessa área, pra eu poder pagar o financiamento? Então o valor também, ele contribui para isso. O que acontece? Vai adquirir uma área pequena, isso não é suficiente, porque você adquire uma área pequena” (PRE-1).

Dado que existe um teto único para o país inteiro, em algumas regiões, por revés ao dito, mostra-se suficiente: “aqui na nossa região dá e ainda sobra dinheiro, aqui na nossa região sim. Apesar que a *Terra Brasil*, que é o novo programa, eu não consegui fazer nenhum, mas dá que sobra viu, tem muito dinheiro” (ATP-5). Perguntados sobre qual o valor que julgam ser adequado para o teto da linha, as respostas variavam entre R\$ 280.000,00 a R\$ 500.000,00. Mesmo assim, indicam que, com a elevação do teto seria possível a compra de um imóvel melhor, com aplicação na estrutura inicial da propriedade, só que isso também elevaria a dívida contraída pelos agricultores. Dizem que: “e aí você tem um teto limitado para adquirir essa propriedade e por conseguinte essas famílias também não dispõem de recursos para arrumar sua casa de imediato... então nesse sentido, mas não necessariamente

você aumentar o teto para R\$ 500.000,00 vai dar viabilidade no imóvel porque proporcionalmente a dívida vai aumentar também” (UTE-2).

Os problemas trazidos pela literatura em relação aos imóveis foram também destacados pelos agentes envolvidos. Na percepção desses agentes entrevistado, os problemas seriam diretamente relacionados ao teto da linha. Em relação a isso, aponta-se dois limitadores distintos, sendo que o primeiro é o valor global do financiamento, que em determinadas regiões não é suficiente para compra de uma área de tamanho adequado ou de boa qualidade e boa localização; e o segundo é a regra atual do programa que determina que os valores destinados aos investimentos básicos não ultrapassem 50% do valor total financiado. Essa regra também limita os recursos para investimentos, considerando a possibilidade de compra de imóveis com valores menores, encontrados ainda em algumas regiões.

Os limitadores desses recursos acabam por impactar na estruturação inicial da propriedade. Gauster e Ryan Isakson (2007), Sauer (2009), Mendola e Sintowe (2015), Granovsky-Larsen (2013) e Sharp, Le Billon e Zerriffi (2019) apontam casos de desistência em razão de necessidades básicas, como acesso à educação, saúde, energia elétrica e água tratada. Algumas dessas necessidades podem ser afetadas pela compra de imóveis em regiões mais remotas, como citada anteriormente. Em relação ao acesso à água, tão necessário para consumo humano e também para o plantio, alguns entrevistados citaram a necessidade de perfuração de poço artesiano, dada a região ser escassa em chuvas. Só que a perfuração desses poços requer investimentos: “aí nessas áreas sequeiras, você anda parecendo aqueles filmes de faroeste, o *The Walking Dead* da vida, de um deserto daquelas casinhas agrovila. Aí você olha parece um deserto porque não tem água, esse é o cenário aqui” (ATP-4).

O abandono do lote ocorre em alguns casos e, conforme rege o programa, em caso de desistência, o produtor seria substituído por outro que também se enquadrasse nos requisitos exigidos, por meio de um processo de assunção de dívidas. Alguns agentes informaram que esse processo legal nem sempre ocorre e, por vezes, o lote é simplesmente abandonado ou vendido a partir de “contrato de gaveta”. Isso gera risco tanto para quem vendeu quanto para quem comprou, considerando ser essa uma irregularidade na política pública: “esse casal, ele tá pagando as parcelas em dia no banco, ele tem a adimplência, por que eles fazem o quê? Por procuração eles pagam nas agências e aí o que acontece, eu notifiquei por dois motivos esse beneficiário, por fazer em contrato de gaveta e não fazer assunção de dívidas” (UTE-3); “Porque assim, se não for assunção de dívida, que é a oficial, que passa o contrato para o nome dele, o risco é muito grande para quem está pagando, porque está pagando aquele

contrato de gaveta que não vale nada juridicamente” (ATE-1); “Quando passou os três anos de carência, aí boa parte já tinha negociado o lote, não estava mais morando no lote, aí os outros que estavam lá também falaram ‘não vamos pagar’ ” (ATE-4).

Um dos motivadores para essas desistências também está relacionado com a localização do imóvel: “E o que a gente percebe, são sempre os três primeiros anos, o índice de desistências, não se adaptou, não era aquilo que ele imaginava e geralmente são as pessoas que moram nas áreas periurbanas” (UTE-5); “R\$ 120.000,00 o alqueire²⁰, é difícil. A pessoa não migra, quanto mais distante você comprar, mais chance que ele tem de abandonar aquilo lá” (ATP-4).

Intempéries diversas também foram lembradas para casos de não pagamento das parcelas. As regras vigentes para o programa permitem a prorrogação de apenas quatro parcelas ao longo de toda a vigência do contrato. Considerando que a vigência é de 25 anos, não surpreenderia se o agricultor tivesse dificuldades por razões alheias à sua vontade em mais de quatro momentos. Embora não tenha havido sugestão ou reclamação por parte dos entrevistados quanto ao número de prorrogações permitidas. Alguns fatores diversos foram usados como exemplos de dificuldades enfrentadas:

SIN-1: “por exemplo esse ano a gente teve uma praga no feijão, deu uma mosca na produção de feijão. Nós somos um grande produtor de feijão também, na área da agricultura familiar”.

ATP-1: “Ou foi o clima que não ajudou, as vezes foi oscilação de mercado que acontecem principalmente numa área que é produtora de mandioca ou de outra cultura, mas geralmente acontece nas regiões produtores de mandioca, que há uma oscilação de mercado”.

UTE-6: “Teve um assalto a banco pertinho lá da cidade dele e os cabras mais a polícia, o tiroteio foi lá na casa dele e matou bichinho, foi um rebuliço, só escapou ele mesmo”.

Por outro lado, estudos também mostraram que, de alguma forma, o crédito fundiário cumpre a sua função na promoção de acesso à terra e à melhoria nas condições de vida. Mendola e Simtowe (2015) concluem que houve aumento no volume de terras aos beneficiários e conseqüentemente aumento na produção e segurança alimentar. Segundo os autores, o programa pode promover a qualidade de vida das pessoas, alertando para a necessidade das demais políticas de apoio à produção. Helfand, Sielawa e Singhania (2019) afirmam que o aumento na produção agrícola geraria renda suficiente para o pagamento da dívida, mas sem aumento excedente na renda familiar. Fitz (2018) defende, por sua vez, que,

²⁰ Neste estado (MG), o alqueire de terras corresponde a 48.400m²

o programa tem gerado aumento de posse nos ativos agrícolas e aumento na renda agropecuária do familiar, mas sem aumento real na renda total das famílias – o que deve ser observado pelas demais políticas públicas.

Nessa mesma linha, os agentes relatam casos de sucesso quem têm presenciado no trabalho com os beneficiários: “E você pensa que não vai aprender e aprende, te passa mensagem. Não, isso melhorou demais da conta. Que brinco que a gente nem agarra um carro na roça mais, não atola, não tem atoleiro, não tem barro” (ATP-2). Esse entrevistado relata um caso ligado a produtores de café:

UTE-7: “Já fizeram modificação na casa, já fizeram uma área gourmet na casa, com churrasqueira, com não sei o que, então a maioria deles pega a propriedade limpa, no mato, sem produção nenhuma, planta, transforma a propriedade e depois vai só fazendo as modificações pontuais e só melhorando, então eles têm a gratidão de ter o programa, de conseguir comprar”.

Alguns também alertam que, exercendo a atividade de forma correta, de acordo com a cultura indicada, a renda obtida é suficiente para amortização das parcelas acordadas: “Na realidade eles não se preparam para fazer o pagamento, porque hoje, se você colocar um carneiro em uma área, as parcelas de valor baixo, você conseguiria pagar isso, nesse sentido” (ATE-5); “E é algo que de fato acontece, quem tem o crédito fundiário e tem café, não tem dificuldade para pagar. Quem tem crédito fundiário para produzir leite, tem dificuldade para pagar, porque é uma terra muito pequena” (ATP-2). Essas são as principais relações mencionadas à Classe 2.

3.5.4 Condições de contratação

Os dados da carteira ativa demonstram que as reduções de juros e aumento de bônus não significam redução ou prevenção de inadimplência. Após 2013, todas as operações contratadas tiveram redução na taxa de juros e operações em atraso foram renegociadas. Após 2015, o volume de operações inadimplentes voltou a subir, mesmo beneficiadas com juros menores (Tabela 3). Em relação às dificuldades que poderiam estar associadas à pandemia da covid 19, que impactou fortemente o país a partir de 2020, observa-se que, neste primeiro ano, o número de operações inadimplentes foi menor que no ano de 2019.

3.5.5 O crédito fundiário e as falhas de mercado

A abordagem deste trabalho baseou-se na teoria da falha de mercado, em que o crédito estaria sendo concedido pelo estado como uma forma de corrigir o problema de acesso à terra, não solucionado pelo mercado. Baseando apenas nessa premissa, de impulsionar aos agricultores excluídos do acesso à terra por meio do livre mercado, pode-se considerar que o PNCF cumpre a função para o qual foi implementado. Deve-se considerar que o financiamento engloba outras melhorias, que não apenas a terra nua. Casos de sucesso foram apresentados pelos entrevistados, para corroborar essa afirmação: “uma terra deste tamanho, vamos supor, dois alqueires, é pequenininho para uma atividade. Agora, se ele mexer com hortaliça, por exemplo, então ele ia ganhar muito dinheiro, porque aí dava pra ele fazer” (PRE-1).

Uma das falhas apontadas pela teoria decorre da falta de informação perfeita, ou seja, um dos elos não detém informações suficientes no processo e negocia em situação de desigualdade. A pesquisa apontou que os beneficiários são bastante dependentes dos demais agentes, como assistência técnica ou sindicato, para acesso à informação e que precisam de um apoio próximo, mesmo para informações de menor complexidade, como o acompanhamento do cronograma de vencimento das parcelas. Cabe se perguntar se a capacitação inicial, que acompanha o programa, tem sido executada de forma satisfatória ou se existe um acompanhamento destes trabalhos.

Para além disso, os resultados apontam para falhas na gestão do programa, que atua com regras gerais em todo o território nacional, sem se atentar para as particularidades. O caso mais destacado pelos agentes entrevistados trata do teto da linha, aplicado de forma única para todo o país, sem observar as diferenças de preço praticadas no mercado, por região. A assistência técnica mostrou-se importante, como exposto acima, contribuindo inclusive para reduzir os efeitos gerados pela falha na informação. Só que essa assistência só é prestada nos primeiros cinco anos de contrato. Não existe um acompanhamento mais próximo nos casos de atraso nas parcelas, para que a situação se resolvesse logo, seja com a prorrogação ou com o pagamento. As UTEs informaram não receber qualquer relatório sobre a inadimplência, para que pudessem efetuar um acompanhamento mais próximo. Esses são, portanto, gargalos que precisam ser corrigidos.

3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados das operações contratadas mostra que a política pública de apoio à compra de terras, mesmo com condições bastante facilitadas, apresenta um volume considerável de contratos em situação de inadimplência. Essa inadimplência, conforme preocupação levantada pelo TCU, prejudica a saúde financeira do FTRA, considerando ser esse um fundo de recursos que se retroalimenta. Conforme apontado também pelo TCU, esses recursos que deixam de retornar para a União poderiam beneficiar inúmeras outras famílias.

Analisando pelo prisma do agricultor, essa inadimplência o retira totalmente do mercado de crédito. Isso decorre, porque, caso o agricultor inadimplente desejasse se manter na atividade produtiva, ele teria de arcar com os custos de produção com recursos próprios. Além disso, teria que promover os investimentos necessários também com recursos próprios.

Como vimos, frequentes renegociações ocorrem para que essas dívidas em atraso sejam regularizadas, chegando a descontos vultuosos de 95%. Esse valor que deixou de retornar para a União também deixou de beneficiar novas famílias. Os dados públicos apresentados são insuficientes para apurar o prejuízo causado ao fundo com essas operações. Não foi possível sequer identificar quantas operações tiveram algum tipo de desconto desse tipo para que fossem liquidadas.

Acrescenta-se que, conforme os agentes entrevistados apontaram, quase de forma unânime, esses descontos acabam incentivando novas inadimplências, sendo citado por um deles como um “telefone sem fio”, onde a notícia se espalha. Considerando que esses descontos ocorrem apenas para quem já se encontra inadimplente, qual seria o incentivo para que os demais paguem suas parcelas em dia, sendo que pagarão mais por isso? O fato de estarem com restrições cadastrais nos órgãos de proteção ao crédito e não poderem contrair novos empréstimo pode ser um preço razoável a se pagar, considerando o desconto que irão obter em uma renegociação futura, para liquidar seu imóvel.

Dessa forma, sugere-se como melhoria do programa que o Governo emita medidas para renegociações diante de fatos adversos, abrangente a todos beneficiários, adimplentes ou inadimplentes. Cita-se como exemplo uma renegociação com desconto das parcelas que tenham o vencimento no período da pandemia e renegociação da parcela anual dos moradores atingidos por eventos climáticos extremos, com decreto de calamidade publicado para o estado ou município. As medidas publicadas até o momento abrangem o país inteiro, e, com

exceção da pandemia de covid 19, não tivemos nenhum outro evento nessa magnitude que justificasse uma renegociação universal.

Dado que o financiamento apresenta a possibilidade de prorrogação da parcela, inclusive sem nenhuma amortização para os pedidos efetuados até o vencimento, os eventos adversos que venham a ocorrer com os agricultores estariam aqui amparados. A medida pode ser utilizada para anos com dificuldade de comercialização, queda de preços, eventos climáticos ou outras adversidades. Cabe também apontar o que os agentes citaram que assim como o produtor apresenta dificuldade de gestão com os prazos de pagamento, pode também apresentar a mesma dificuldade em relação ao pedido de prorrogação. Ele tem apenas 60 dias, a contar do vencimento, para fazer o pedido, e neste caso precisa amortizar 5% do valor da parcela. A perda desse prazo por algum lapso do produtor por gerar grandes problemas, conforme destacado neste trabalho. Se ele não conseguir pagar a parcela de forma integral, no ano seguinte necessita do dobro do valor e, não conseguindo o montante, será inscrito na dívida ativa tendo o valor total antecipado.

Tendo em vista o prazo do contrato ser de 25 anos, não parece razoável que possam ser concedidas apenas quatro renegociações. Ao longo desse período é compreensível que possam ocorrer mais de quatro momentos de dificuldade para o produtor. A título de comparação, operações de Pronaf, com vencimento de 10 anos, podem ser prorrogadas por até três vezes (MCR 10-1). Ocorreram três anos seguidos (2021, 2022 e 2023) do fenômeno La Niña, causando forte estiagem no Sul do Brasil (Metsul Meteorologia/2023). Mas além de possivelmente ampliar no número de prorrogações permitidas, é necessário um trabalho de divulgação junto aos beneficiários, difundindo seus direitos e seus mecanismos de solução.

Como visto nas entrevistas realizadas, a partir do momento em que os agricultores não contam mais com apoio da assistência técnica contratada com a operação, que atualmente é de cinco anos, eles possuem dificuldades para gerir o cronograma do contrato, pois, por vezes, não estão habituados com esses procedimentos bancários. Um dia de atraso lhe retira o direito ao bônus de adimplência, podendo afetar sobremaneira o valor da parcela. Para esse problema, caberia analisar uma forma de avisar os agricultores, inclusive por meio do disparo de mensagem de WhatsApp, que é uma ferramenta bastante utilizada atualmente. Em relação às diversas dificuldades apontadas em relação ao imóvel adquirido com o crédito, seja em relação ao tamanho do lote, a localização ou mesmo a qualidade das terras, os agentes relacionaram ao teto da linha, que não condiz com a realidade de inúmeras regiões do país. Há casos em que não se encontram mais imóveis que possam ser adquiridos dentro do valor estipulado e, quando se consegue, não sobra para os demais investimentos. E a regra para o

cálculo de investimentos básicos afeta também os beneficiários que ainda conseguem adquirir uma propriedade com valor menor.

Considerando o tamanho do país, seus estados e regiões serem tão diferentes, e somando a isso os relatos obtidos, não parece ser razoável que a linha tenha um teto único para todo o território nacional. Os imóveis apresentam valores distintos a depender da região e isso pode inviabilizar a compra em parte de alguns estados. Ou, conforme apontado nas pesquisas efetuadas, levar os agricultores a comprarem lotes de tamanho muito pequeno, inviáveis para gerarem excedentes econômicos, ou em regiões mais remotas, podendo acarretar problemas para comercialização ou mesmo dificuldade de adaptabilidade.

Sugere-se, dessa forma, que o programa seja reavaliado, no sentido de estipular teto diferente por microrregiões, baseado em preços de mercado praticado em cada região. A medida acompanharia uma tendência de mercado de valorização de terras. Recomenda-se, ainda, alterar a regra para *sobra* de recursos para os demais investimentos, podendo ser utilizado o saldo disponível, descontando o valor do imóvel.

Um outro fato que chamou atenção ao analisar as regras do programa – apesar de não ter sido destacado pelos agentes entrevistados – é que o teto da linha também é o mesmo para os diferentes segmentos de beneficiários. O PNCF está dividido em três diferentes linhas, com juros e bônus distintos entre elas. Cada uma será selecionada de acordo com a renda e patrimônio dos produtores, sendo o PNCF Social para os produtores com renda anual de até R\$ 26.340,11 e patrimônio de R\$ 70.000,00, o PNCF Mais para os produtores com renda anual de até R\$ 52.680,23 e patrimônio de R\$ 140.000,00 e o PNCF Empreendedor para os beneficiários com renda anual de até R\$ 284.473,17 e patrimônio de R\$ 500.000,00, em valores atualizados para o ano de 2023. Mesmo assim, o teto da linha é o mesmo para todos, mesmo tendo essa segregação que poderia demonstrar maior capacidade de pagamento por parte de alguns.

Foi unânime entre os entrevistados a necessidade de apoio pós-contratação, especialmente um serviço adequado de assistência técnica e crédito para custeio e investimento. Essa assistência é altamente recomendável considerando as adversidades que podem ocorrer ao longo dos anos, e da importância de uma boa orientação em momentos decisivos. Esse apoio se mostra fundamental para o sucesso do programa especialmente em relação à adaptação do projeto produtivo, ou seja, o que deve ser cultivado em cada imóvel. Como demonstrado, por vezes, são adquiridos lotes pequenos e neles não seria possível a implantação de qualquer atividade, como as que necessitam grandes áreas. Logo, o produtor deve ser orientado desde o início para um cultivo adequado, de alta densidade e rentabilidade.

Conforme relato dos agentes atuantes no PNCF, onde o projeto produtivo é implementado de acordo com as características do imóvel e da região, a renda obtida é suficiente para sustento da família e pagamento das parcelas. Relatos de sucesso também foram feitos nas entrevistas, inclusive com um grau notório de empolgação. Isso evidencia o benefício do Programa para a melhoria da qualidade de vida.

Questionados sobre reclamações dos beneficiários em relação ao programa, o relato esteve sempre voltado para a burocracia e a demora na contratação. Quanto ao resto, desde sindicatos e entidades representativas a assistência técnica privada, todos mostraram-se favoráveis ao programa. Teve, apenas, nesses casos, críticas pontuais, porém houve diversos elogios em relação à oportunidade de acesso à terra criada pelo crédito fundiário.

Baseando-se na teoria das falhas de mercado, e após todas as pesquisas realizadas, entende-se que o PNCF cumpre seu papel ao tentar corrigir uma falha no acesso ao mercado de terras, com uma forte participação do estado, que oferece crédito com condições bastante facilitadas. Ainda existem falhas a serem corrigidas para o sucesso a longo prazo dessa política pública, como por exemplo apoiar a implementação de projetos produtivos rentáveis, crédito pós-contratação para implementação ou custeio de lavouras e demais investimentos básicos. É necessário também coibir a prática de venda dos imóveis por meio de *contratos de gaveta*, que gera risco tanto ao vendedor quanto ao comprador, bem como desvia a finalidade do crédito. Em especial, recomenda-se melhorias na forma de recuperação de crédito em estado de inadimplência, para que não seja comprometida a situação financeira do FTRA.

Como limitação de pesquisa neste trabalho, ressalta-se que não foram ouvidos os agricultores beneficiados com o crédito através do PNCF. Destaca-se também o não levantamento de dados em relação aos valores aportados pela União ao FTRA, para análise do percentual emprestado através do retorno de capital e do percentual emprestado através de aporte da União.

Conclui-se, por conseguinte, este trabalho com o depoimento de um entrevistado sobre os agricultores atendidos pelo programa: “o produtor, ele tira leite de pedra... Só para você ter uma ideia, até o bicho pequeno, assim, no caso a galinha, na seca, aí as vezes dá muito cupim, aí vai pegar cupim para as galinhas, então ele se vira” (UTE-6).

3.7 REFERÊNCIAS

AKRAM-LODHI, A. Haroon. Land, markets and neoliberal enclosure: An agrarian political economy perspective. **Third world quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1437-1456, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1977.

BARREIRA, César. Crônica de um massacre anunciado: Eldorado dos Carajás. **São Paulo em perspectiva**, v. 13, p. 136-143, 1999.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**. 3 ed. São Paulo: Pearson, 2007.

BENATTI, José Heder. Apropriação privada dos recursos naturais no Brasil: séculos XVII ao XIX (estudo da formação da propriedade privada). **Processos de Constituição e Reprodução do Campesinato no Brasil. Formas dirigidas de Constituição do Campesinato**, v. 2, 2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998**. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05 fev. 1998, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp93.htm

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.183, de 24 agosto de 2001**. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 agos. 2001. P. 51. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm. Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003**. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 nov. 2003, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4892.htm Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008**. Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 set. 2008a, p. 9. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111775.htm Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.672, de 02 de dezembro de 2008**. Regulamenta o art. 6º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que trata do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 03 dez. 2008b. P. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6672.htm Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012**. Altera a Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 mar. 2012. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12599.htm#art22 Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Resolução nº 4.177, de 07 de janeiro de 2013. Altera as normas para contratação das operações de crédito fundiário ao amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Seção 1 do Capítulo 12 do Manual de Crédito Rural (MCR 12-1), e revoga as Resoluções ns. 3.861, de 27 de maio de 2010, e 4.038, de 15 de dezembro de 2011. Banco Central do Brasil. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/49039/Res_4177_v2_L.pdf Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 145, de 15 de maio de 2014. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra. Diário Oficial da União, Brasília, 15 maio 2014a, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp145.htm#art1 Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera a Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jun. 2014b, p. 1, edição extra. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113001.htm. Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016. Autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural; altera a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 set. 2016, p.1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113340.htm. Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.263, de 10 de janeiro de 2018. Altera o Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003, que regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2018a, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9263.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.263%2C%20DE%2010,Terras%20e%20da%20Reforma%20Agr%C3%A1ria. Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Resolução nº 4.632, de 22 de fevereiro de 2018. Altera as normas para contratação das operações de crédito fundiário ao amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA), no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), de que tratam a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, e o Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003. Banco Central do Brasil. 2018b. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50539/Res_4632_v2_L.pdf Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Portaria SAF/MAPA nº 122, de 23 de março de 2021. Aprova o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural. Diário Oficial da União, Brasília, 24 mar. 2021a, Edição 56-C, seção 1, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-saf/mapa-n-122-de-23-de-marco-de-2021-310304740>. Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria SAF/MAPA nº 123, de 23 de março de 2021.** Aprova o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário - Terra Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 24 mar. 2021b, Edição 56, seção 1, p.3. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-saf/mapa-n-123-de-23-de-marco-de-2021-310090949>. Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria SAF/MAPA nº 197, de 31 de agosto de 2021.** Altera o Anexo da Portaria SAF/MAPA nº 122, de 23 de março de 2021, que aprova o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural. Diário Oficial da União, Brasília, 01 set. 2021c, Edição 166, seção 1, p. 12. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-saf/mapa-n-197-de-31-de-agosto-de-2021-341985315>. Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria SAF/MAPA nº 198, de 31 de agosto de 2021.** Altera o Anexo da Portaria SAF/Mapa nº 123, de 23 de março de 2021, que aprova o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário - Terra Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 01 set. 2021d, Edição 166, seção 1, p. 18. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-saf/mapa-n-198-de-31-de-agosto-de-2021-341985395>. Acessado em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.275, de 23 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II). Diário Oficial da União, Brasília, 24 dez. 2021e, p. 3. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.275-de-23-de-dezembro-de-2021-369992779>. Acessado em: 7 nov. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural.** Brasília: MCR, 2023. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acessado em: 7 nov. 2023.

BORRAS Jr., Saturnino. Can redistributive reform be achieved via market-based voluntary land transfer schemes? Evidence and lessons from the Philippines. **The Journal of Development Studies**, v. 41, n. 1, p. 90-134, 2005.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. **Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

COOMANS, Fons. Agrarian reform as a human rights issue in the activities of United Nations human rights bodies and specialised agencies. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 24, n. 1, p. 7-31, 2006.

DE SOUZA ROCHA, Rosaly Justiniano; CABRAL, José Pedro Cabrera. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil. **Produção acadêmica**, v. 2, n. 1, p. 75-86, 2016.

DEINLNGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges. **The World Bank Research Observer**, v. 14, n. 2, p. 247-276, 1999.

DEININGER, Klaus. Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa. **World Development**, v. 27, n. 4, p. 651-672, 1999.

ESTAEL SIAS: MetSul Meteorologia. Disponível em: <https://www.normasabnt.org/referencias-de-sites-blogs-paginas-da-internet/>. Acesso em: 28 de dez. de 2023.

FITZ, Dylan. Evaluating the impact of market-assisted land reform in Brazil. **World Development**, v. 103, p. 255-267, 2018.

FORTIN, Elizabeth. Reforming land rights: The World Bank and the globalization of agriculture. **Social & Legal Studies**, v. 14, n. 2, p. 147-177, 2005.

GAUSTER, Susana; RYAN ISAKSON, S. Eliminating market distortions, perpetuating rural inequality: an evaluation of market-assisted land reform in Guatemala. **Third world quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1519-1536, 2007.

GOMES, Carla Morsch Porto et al. Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 9, n. 19, p. 308-336, 2014.

GRANDIA, Liza. Road mapping: Megaprojects and land grabs in the northern Guatemalan lowlands. **Development and Change**, v. 44, n. 2, p. 233-259, 2013.

GRANOVSKY-LARSEN, Simon. Between the bullet and the bank: agrarian conflict and access to land in neoliberal Guatemala. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 2, p. 325-350, 2013.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DEL PORTO, Erick Brigante. As (re)negociações das dívidas agrícolas. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 18, 2008.

HELFAND, Steven M.; SIELAWA, Vilma H.; SINGHANIA, Deepak. A matter of time: an impact evaluation of the Brazilian National Land Credit Program. **Journal of Development Economics**, v. 141, p. 102361, 2019.

KEPE, Thembela. Unjustified optimism: why the World Bank's 2008 'agriculture for development' report misses the point for South Africa. **The journal of peasant studies**, v. 36, n. 3, p. 637-643, 2009.

LAHIFF, Edward. 'Willing buyer, willing seller': South Africa's failed experiment in market-led agrarian reform. **Third world quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1577-1597, 2007.

LAHIFF, Edward; BORRAS Jr., Saturnino M.; KAY, Cristóbal. Market-led agrarian reform: policies, performance and prospects. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1417-1436, 2007.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. **Em Aberto**, v. 5, n. 31, 1986.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 8, p. 1501-1518, 2007.

MELO, Lucas Braga de; RESENDE, Moisés de Andrade. Determinantes do risco de crédito rural no Brasil: uma crítica às renegociações da dívida rural. **Revista brasileira de economia**, v. 71, p. 67-91, 2017.

MENDOLA, Mariapia; SIMTOWE, Franklin. The welfare impact of land redistribution: Evidence from a quasi-experimental initiative in Malawi. **World Development**, v. 72, p. 53-69, 2015.

PEREIRA, Joao Márcio Mendes; SAUER, Sergio. História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil. **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**, v. 1, p. 173-206, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio. A " reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Sociedade e Estado**, v. 26, p. 587-612, 2011.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). **Estudos avançados**, v. 26, n. 75, p. 111-136, 2012.

PEREIRA, João Márcio Mendes; FAJARDO, Darío. The World Bank's 'Market Assisted Land Reform in Colombia and Brazil (1994-2002). **Revista Brasileira de História**, v. 35, p. 157-180, 2015.

RODRIGUES, William Costa et al. Metodologia científica. **Faetec/IST. Paracambi**, p. 2-20, 2007.

SAUER, Sérgio. Market-led 'agrarian reform in Brazil: a dream has become a debt burden. **Progress in Development Studies**, v. 9, n. 2, p. 127-140, 2009.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes colonos: ocupação territorial e formação camponesa no Sul do Brasil. **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil**, v. 2, p. 39-63, 2009.

SHARP, Kelly; LE BILLON, Philippe; ZERRIFFI, Hisham. Land reforms and voluntary resettlement: household participation and attrition rates in Malawi. **The Journal of Peasant Studies**, v. 46, n. 5, p. 956-982, 2019.

SOUZA, Marli Aparecida Rocha de et al. O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 52, p. e03353, 2018.

STIGLITZ, Joseph E. Pareto optimality and competition. **The Journal of Finance**, v. 36, n. 2, p. 235-251, 1981.

STIGLITZ, Joseph E. Pareto efficient and optimal taxation and the new welfare economics. In: **Handbook of public economics**. Elsevier, 1987. p. 991-1042.

TÁVORA, Fernando Lagares. Renegociação de Dívida Rural: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira. **Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr./2014 (Texto para Discussão nº 146)**. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-146-renegociacao-de-divida-rural-reflexoes-sobre-o-financiamento-da-agricultura-brasileira>. Acessado em: 7 nov. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 2212/2018, de 19 de setembro de 2018**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-2212-36%252F18-P/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acessado em: 7 nov. 2023.

WOLFORD, Wendy. Agrarian moral economies and neoliberalism in Brazil: competing worldviews and the state in the struggle for land. **Environment and Planning A**, v. 37, n. 2, p. 241-261, 2005.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante décadas, as questões decorrentes da desigual distribuição de terras no Brasil têm sido objeto de estudos. Esse problema histórico adquiriu maior destaque com a mobilização dos trabalhadores e passou a fazer parte do debate político nacional. A promulgação do Estatuto da Terra em 1964 ressaltou a importância de garantir que a terra cumprisse sua função social, estabelecendo as bases para a desapropriação em prol da reforma agrária. O surgimento do INCRA em 1970 teve como propósito conduzir o processo de distribuição de terras, principalmente por meio da desapropriação para a reforma agrária. No entanto, a lentidão nos trâmites, aliada aos acampamentos organizados por movimentos sociais, como o MST, gerou uma série de conflitos no ambiente rural, resultando em desfechos trágicos em algumas situações. A visibilidade desses embates, somada à forte articulação desses grupos sociais, pressionou o governo em busca de uma solução.

Como uma alternativa à reforma agrária, o governo brasileiro, inicialmente com o respaldo do BM, implementou em 1997 um programa voltado para o acesso à terra por meio do mercado, concedendo crédito por parte da União a partir de empréstimos. As condições de juros e prazos eram mais favoráveis em comparação com as praticadas no mercado. Esse modelo de aquisição de terras por intermédio desses empréstimos também foi adotado em vários países do mundo, contando também com o apoio do BM.

Logo, pesquisadores se debruçaram sobre o tema, avaliando se, de fato, essa solução complementar à reforma agrária seria benéfica aos trabalhadores rurais sem-terra. A revisão de literatura realizada neste trabalho, utilizando o *Methodi Ordinatio*, apontou que, em diversos países, as premissas do BM não se concretizaram. Enquanto o patrocinador desse programa supunha que o estado apoiaria uma negociação de mercado entre um comprador e um vendedor, aumentando o acesso ao mercado de terras e consequentemente colocando os novos proprietários integrados ao mercado agrícola, a literatura apontou que poucas terras chegaram ao mercado, dado que a terra não pode ser vista apenas como uma mercadoria, mas simboliza também poder, explicando porque os grandes proprietários não vendem seus imóveis. A livre e justa negociação de mercado também não ocorreria, segundo alguns autores, pois, para que isso ocorra, é necessário que se tenha informação similar entre vendedor e comprador. Nos casos dos trabalhadores sem-terra, estes não dispunham de informações suficientes para participarem em condição de igualdade em uma negociação. A integração ao mercado também não estaria acontecendo, mas apenas gerando uma agricultura de subsistência.

Diversos autores observaram o que seria um grande problema para os novos proprietários dos imóveis financiados: o endividamento e a inadimplência. A terra adquirida por meio do financiamento deveria ser paga à União, e diversos fatores analisados seriam um dificultador para o pagamento. A falta de informação perfeita levaria esses trabalhadores a adquirirem lotes de má qualidade ou improdutivos, lotes muito pequenos e que seriam inviáveis economicamente à cultura agrícola pretendida. A localização desses imóveis também seria um fator decisivo, pois, nos casos em que o lote estava localizado em área remota, além das dificuldades de acesso e comercialização dos produtos, privavam os trabalhadores do acesso aos serviços sociais, estando distante de escolas e hospitais. Esse dificultadores ocasionam, por vezes, a desistência e o abandono dos imóveis adquiridos no PNCF.

A falta de informações suficientes foi apontada pela literatura como uma das causas da inadimplência. Isso decorre, pois, segundo os autores, os beneficiários não conheciam adequadamente os contratos de financiamento e, por vezes, não entendem sequer que se tratava de um empréstimo e que seu imóvel estava hipotecado em favor da União. Esse desconhecimento pode levar ao não pagamento das parcelas em momentos de adversidade.

Por outro lado, alguns autores, em estudos de caso realizados, concluíram que o crédito fundiário cumpriria o seu papel, concedendo uma forma alternativa de acesso à terra. Também se relatou os ganhos na propriedade que estes seriam suficientes para o pagamento das parcelas, ainda que não tenha havido um aumento substancial de renda na família. Mesmo nesses casos, foi destacado que, para o sucesso do programa, não basta a concessão de crédito para compra do imóvel. Mostrou-se imprescindível o apoio pós-contratação, com assistência técnica e créditos para custeio e investimentos, para que a propriedade seja adequadamente estruturada.

Cabe destacar, mais uma vez, que a inadimplência não acarreta problemas apenas aos trabalhadores que tomaram o crédito, mas ao programa como um todo. Aos agricultores, a inadimplência os mantém impedidos de acessar as demais linhas de crédito de apoio à agricultura familiar (Pronaf), obrigando-os a conduzir a propriedade apenas com recursos próprios. Ao programa, na medida em que o crédito concedido é integralmente da União e a falta de retorno dos valores ao FTRA pode prejudicar a saúde financeira do fundo, impactando a concessão de empréstimo para outras famílias.

Após enumerar as razões da inadimplência, trazidas pela literatura, esta pesquisa buscou conhecer quais seriam as razões apontadas pelos agentes envolvidos na contratação do crédito fundiário, atendendo os beneficiários do crédito. As entrevistas foram realizadas com

ao menos um representante dos diferentes entes que atuam no processo, sendo: assistência técnica pública, assistência técnica privada, prefeitura, sindicatos, entidades representativas de agricultores familiares, agente financeiro, e Unidades Técnicas Estaduais.

Os agentes, de alguma forma, corroboram com o que trouxe a literatura ao citarem os problemas de inadimplência relacionados aos lotes adquiridos. Apontaram um fator novo para complementar essa informação: *o teto da linha de crédito*. Esse teto é atualizado anualmente pelo IPCA e, no ano de 2023, é de R\$ 184.380,77. Ocorre que esse valor é válido para todo o país, sem levar em consideração a diferença nos valores de mercado praticado nas diferentes regiões. Em alguns Estados, o valor é adequado para a compra de terras, em outros municípios, sequer é possível. Nessas regiões onde os imóveis possuem preços mais elevados, o teto estipulado obriga os agricultores a comprarem lotes menores ou lotes afastados do seu núcleo social, em alguns casos inclusive precisando migrar para outros municípios. Os agentes indicam que casos de migração são um dificultador para permanência no lote, pois exige uma adaptabilidade.

Quando o imóvel adquirido é de tamanho reduzido, a cultura a ser implementada precisa ser adequada às características da propriedade, com produção de alta densidade para proporcionar uma maior rentabilidade. Para isso, é necessário conhecimento e orientação sobre o que cultivar, sob risco de insucesso na atividade. Uma preocupação apontada em relação a isso é a questão cultural de alguns agricultores que já estão acostumados a determinado cultivo, porém podem comprar um lote pequeno onde isso não seria viável.

Considerando que o teto da linha é único para todas as despesas, quanto mais se gasta na compra da terra, menos se tem para os demais investimentos necessários para o início das atividades. Logo, o teto pode inviabilizar que sobre qualquer recurso para investimentos iniciais. Além disso, existe uma regra definida para o programa que determina que as demais despesas sejam limitadas a 50% do valor do financiamento. Com essa regra, nos casos em que ainda é possível a compra de um imóvel a preço baixo, acaba limitando o valor tomado para outras aplicações, e nestes casos não se pode utilizar o valor total do teto da linha.

Como melhoria ao programa, sugere-se que o valor máximo concedido para o financiamento seja diferenciado por microrregiões. Tendo em vista este ser um crédito concedido em uma negociação de mercado, parece razoável que se faça um estudo de mercado para consideração do teto, baseado nos valores praticados nas negociações de compra e venda de terras em cada região. Isso vai permitir que se compre um lote de tamanho e localização adequados, dando viabilidade econômica para geração de renda para a família e para o pagamento do crédito tomado.

Em comparação ao apontado por alguns autores, sobre a falta de informação dos contratos firmados, os agentes trouxeram uma nova perspectiva. Segundo esses agentes, não se trata exatamente de falta de informação, pois os agricultores seriam informados de forma adequada desde o início do processo. O que ocorre seria uma dificuldade do beneficiário em gerir o cronograma de parcelas. Por exemplo, o lapso em uma destas parcelas, que seja um dia de atraso, ocasiona a perda do bônus de adimplência, aumentando sobremaneira o valor a ser pago. Em algumas operações esse bônus é de 40%. Segundo os entrevistados, o apoio da assistência técnica é muito importante inclusive em relação a isso, pois ficam lembrando ao beneficiário de que o vencimento se aproxima e que ele não pode esquecer de ir ao agente financeiro efetuar o pagamento.

Só que, após cinco anos, o contrato com a assistência técnica cessa e o produtor deverá tomar conta disso sozinho. Sugere-se dessa forma, uma ferramenta de apoio aos agricultores, que os mantenham atentos ao cronograma de parcelas, podendo ser algo, como dito, nos moldes de mensagem via WhatsApp, um aplicativo bastante difundido no campo. A ferramenta de aviso poderia ser utilizada também para orientação em casos de prorrogação, alertando que, caso o pagamento não seja possível, que se procure uma assistência técnica para encaminhar pedido de prorrogação.

Soma-se a isso a novidade apresentada a alguns trabalhadores: a de que agora eles são gestores de uma propriedade, onde por vezes só atuavam com funcionários. O peso das decisões está sobre eles e nem todos tiveram algum tipo de experiência assim. As decisões podem ser desde construir ou não uma cerca, qual investimento adequado fazer, até a gestão financeira do contrato e da propriedade como um todo. A falta de experiência, por conseguinte, foi também levantada por alguns entrevistados como uma dificuldade.

Um fato novo foi trazido pelos agentes entrevistados neste trabalho como uma das causas da inadimplência no programa. Trata-se das recorrentes renegociações ocorridas no âmbito da PGFN. Para que uma operação esteja sob condução desta procuradoria, é necessário que pelo menos duas parcelas consecutivas estejam em atraso. Com frequência são oferecidos descontos para que essas dívidas sejam liquidadas, porém, em um passado recente, esses descontos chegaram a 95% da dívida. Isso fez com que os produtores inadimplentes pagassem menos pelo imóvel do que os que mantiveram suas parcelas em dia ao longo do contrato. Segundo os entrevistados, isso gera um desestímulo para o pagamento nas datas acordadas pelos adimplentes, inclusive com um sentimento de estarem sendo prejudicados por pagarem corretamente, ao passo que o benefício foi concedido apenas para quem não pagou. Esses descontos vultuosos também geram prejuízo ao fundo de terras, estimulam o

comportamento oportunista dos beneficiários, e não se observou uma razão plausível para essas renegociações efetuadas.

Dado que nas renegociações passadas não houve um fato específico que justificasse a medida, sugere que sejam concedidos descontos baseados em fatores claros e adversos. Exemplo disso seria um desconto para as parcelas vencidas em determinado ao em que ocorreu um evento climático extremo e, neste caso, a concessão seria para os imóveis localizados na região atingida, inclusive para os produtores adimplentes, servindo inclusive como incentivo.

Quanto às prorrogações permitidas de forma regulamentar, sugere-se uma ampliação no número permitido hoje, de apenas quatro parcelas. Isso é recomendado, visto que o prazo total do financiamento é bastante longo, de 25 anos. Nesse período, podem ocorrer inúmeras adversidades, em número superior a quatro vezes.

A pesquisa mostrou, tanto por meio da literatura quanto do estudo de caso, a importância do apoio pós-contratação. Especialmente, como apontado acima, na ajuda para implementação de um bom projeto produtivo, considerando que às vezes o imóvel adquirido é pequeno e não é adequado para qualquer cultura. A assistência técnica é imprescindível para o sucesso desses cultivos. Alguns entrevistados chegaram a sugerir que o prazo com apoio de assistência técnica de cinco anos fosse ampliado, porém, cabe análise sobre o tema, considerando que os custos com essa técnica são pagos pelos beneficiários, juntamente com o crédito do imóvel.

O apoio pós-contratação também foi citado como de suma importância para a continuidade do projeto de forma satisfatória. Além de assistência técnica, a necessidade de crédito para os investimentos necessários devam ser incorporados visando, por exemplo, a implementação da estrutura inicial, a aquisição de máquinas e equipamentos, bem como crédito para o custeio da lavoura e da pecuária. De forma circular, essa necessidade está diretamente ligada aos recursos que *sobram* da compra do imóvel. Questiona-se: se todo o teto da linha é tomado para pagamento da terra, o que resta para os investimentos básicos? Os créditos posteriores também estão diretamente ligados ao sucesso do projeto, tendo em vista que, tendo uma parcela em atraso, esse agricultor está excluído das demais linhas de crédito.

Havendo apoio do Estado, com a orientação devida para implementação de um projeto produtivo adequado, a compra do imóvel tende a trazer melhorias para as famílias beneficiadas, com obtenção de renda em valor suficiente para manter o contrato em situação de adimplência e promover melhoria na qualidade de vida. Esses casos foram relatados pelos agentes que conhecem os beneficiários com maior proximidade, e também estão presentes em

alguns estudos de caso na literatura. Assim, essa política pública tem cumprido seu propósito, promovendo o acesso à terra e a igualdade no campo. Só que é preciso fazer correções nas falhas no mercado que o Estado deve observar.

Sobre as limitações do trabalho, nota-se que algumas perguntas não foram tratadas na pesquisa por não terem se mostrado relevantes o suficiente após análise pelo software IRAMUTEQ. Alguns pontos não foram examinados em profundidade porque não havia dados públicos para isso. Por isso, sustenta-se que é preciso realizar mais estudos sobre o PNCF, seja pela sua relevância histórica e social, seja por sua função empreendedora e de expansão econômica na área do agronegócio. Aqui, foram dados os primeiros passos para se expandir esse tema de pesquisa.

Como sugestão de pesquisas futuras, aponta-se a exploração das causas na queda das contratações em determinados anos, visando avaliar se estão relacionadas às mudanças ocorridas no programa, ou outras causas, como falta de recursos no FTRA. A relação entre a atuação do PNCF e possíveis reduções de conflitos relacionados ao acesso à terra, também merece atenção da academia. Por fim, o tema da venda irregular dos lotes, tanto pelos beneficiários do PNCF como da Reforma Agrária, carece de maior atenção pela academia.

APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA

Apresenta-se o questionário aplicado aos agentes que atuam diretamente no atendimento aos beneficiários do PNCF, visando conhecer suas percepções em relação à inadimplência e também ao programa como um todo.

- 1) A que você atribui a inadimplência, que por vezes ocorre nos contratos de crédito fundiário?
- 2) Você acredita que as renegociações com desconto, ocorridas em média a cada dois anos, pode influenciar na inadimplência dos contratos?
- 3) Você tem observado que, dentre os jovens de até 29 anos, a compra de imóveis ocorre geralmente em propriedades familiares (sucessão familiar) ou em terras de terceiros?
- 4) Você entende que o teto da linha (R\$ 184.380,77) é suficiente para compra de imóveis adequados na sua região?
- 5) (Quando responde que o teto da linha não é suficiente). Qual o valor você entende ser necessário para compra de um imóvel adequado na sua região?
- 6) Como você avalia que os movimentos sociais da sua região influenciem no pagamento ou não das parcelas do contrato de crédito fundiário?
- 7) Você observa que a assistência técnica contratada com a operação é prestada de forma adequada?
- 8) Quem organiza e auxilia os produtores na compra do imóvel na sua região?
- 9) Quais as principais queixas você tem ouvido, dos beneficiários do programa, em relação ao pagamento das parcelas?
- 10) Quais as principais queixas você tem ouvido, dos beneficiários do programa, em relação ao imóvel adquirido ou ao programa como um todo?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “fatores relacionados à inadimplência no Programa Nacional de Crédito Fundiário”, de responsabilidade de Rosilene Schardosim Roos estudante de mestrado da Universidade de Brasília. O objetivo desta pesquisa é conhecer as possíveis causas que levam ao inadimplemento nas parcelas do PNCF. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, como entrevistas e gravação, ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável pela pesquisa. A coleta de dados será realizada por meio de entrevista através da plataforma Google Meet.

Espera-se com esta pesquisa conhecer as principais razões que levam os beneficiários do PNCF a inadimplemento das parcelas e assim conseguir propor melhorias na política pública.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício e você pode interromper sua participação a qualquer momento.