



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA  
DEPARTAMENTO DE CREDITO E INFORMACAO  
COORDENACAO GERAL DE CREDITO A AGRICULTURA FAMILIAR

## **NOTA TÉCNICA Nº 13/2021/CGCRAF/DCI/SPA/MAPA**

**PROCESSO Nº 21000.032017/2021-39**

**INTERESSADO: SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA-SPA/MAPA, CGU - CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO**

### **DO OBJETIVO**

Trata-se de responder solicitação da Controladoria-Geral da União – CGU, de apresentar manifestação sobre o Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e de seu respectivo Relatório de Recomendações, que cumpre com as diretrizes do Ciclo de Avaliações de 2020, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.

### **OS MOTIVOS**

A Controladoria-Geral da União enviou Relatório de Avaliação do Pronaf (SEI 14997382) e de seu respectivo Relatório de Recomendações (SEI 114997388) para conhecimento e manifestação, em conformidade com o artigo 5º da Resolução Conjunta do Comitê de Monitoramento de Subsídios da União – CMAS e do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG nº 1, de 23 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 27 de outubro de 2020.

### **REFERÊNCIA**

Ofício nº 7732/2021/SFC/CGU (SEI 14997375) - Processo nº 00190.102895/2020-88

### **DA ELABORAÇÃO**

Em atenção ao Ofício nº 7732/2021/SFC/CGU da CGU, são apresentadas as questões e as respectivas manifestações acerca dos relatórios de avaliação e de recomendação:

### **Recomendações prioritárias:**

**NÚMERO 2 - Recomenda-se à SPA/MAPA a implementação de melhorias no processo de acompanhamento e monitoramento de execução do Pronaf, em especial quanto à adoção dos seguintes procedimentos:**

- a) **dar continuidade ao processo de construção de um entendimento com os órgãos envolvidos sobre o repasse do sigilo bancário das operações de crédito financiadas ou subsidiadas com recursos públicos, permitindo o acesso aos dados mais analíticos que viabilizem o monitoramento e a fiscalização do Programa, consoante jurisprudência vigente, o disposto no art. 7º-B da Lei nº 8.427/1992 e o previsto no MCR 3-5A-3, alínea “g”;**
- b) **se preparar e se estruturar objetivando recepcionar e tratar os dados com a segurança que eles requerem, em razão da ocorrência da transferência do sigilo das operações de crédito;**
- c) **criar e normatizar rotinas de verificações que contribuam com o monitoramento e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos na execução do Programa, mormente no que diz respeito à verificação da conformidade do beneficiário quanto ao enquadramento da operação de crédito contratada.**

**MANIFESTAÇÃO:**

A alínea “c” recomenda “*fiscalização da aplicação dos recursos públicos na execução do Programa, mormente no que diz respeito à verificação da conformidade do beneficiário*”. Destacamos que compete à SPA/MAPA o monitoramento. A fiscalização é atribuição normativa da instituição financeira que no devido tempo será, por sua vez, supervisionada pelo Banco Central do Brasil. Sobre o tema, citamos o Manual de Crédito Rural (MCR), Capítulo 2 (Condições Básicas), Seção 7 (Fiscalização), Itens 1 e 2 (MCR 2-7-1 e 2):

*1 - A instituição financeira é responsável pela fiscalização das operações de crédito rural, cabendo-lhe definir os procedimentos mediante os quais essa fiscalização será aplicada, observadas:*

- a) as exigências estabelecidas nesta seção;*
- b) a efetividade do procedimento adotado em vista das características do empreendimento financiado; e*
- c) a aplicação de critérios e métodos consistentes, verificáveis e passíveis de avaliação pelo Banco Central do Brasil em suas atividades de supervisão.*

*2 - A fiscalização das operações de crédito rural tem por finalidade: (Res 4.641 art 1º)*

- a) verificar a correta aplicação dos recursos liberados, em vista do que dispõe o contrato de financiamento;*
- b) avaliar:*
  - I - a adequação da condução do empreendimento pelo mutuário;*
  - II - a situação das garantias vinculadas à operação de crédito rural;*
- III - a compatibilidade do empreendimento ou do mutuário com o programa ou a linha de crédito objeto do financiamento;*
- c) recomendar ao mutuário a adoção de providências em vista dos resultados da fiscalização;*
- d) elaborar laudo em que constem as observações e conclusões sobre a fiscalização.*

Diante do exposto, resta claro que a fiscalização das operações de crédito bem como a avaliação da compatibilidade do mutuário com o programa é atribuição normativa da instituição financeira. Assim, sugerimos que a recomendação fique restrita ao monitoramento nos seguintes termos:

- c) **criar e normatizar rotinas de verificações que contribuam com o monitoramento e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos na execução do Programa.**

**NÚMERO 3 - Recomenda-se à SPA/MAPA a incentivar a diversificação produtiva da agricultura familiar mediante:**

- a) **a viabilização e estímulo a contratos de custeio que financiem mais de uma atividade agropecuária;**
- b) **o fomento de análises de custo e rentabilidade que contemplem a diversificação produtiva nos estabelecimentos;**

**c) a expansão dos subprogramas do Pronaf que apresentem potencial de diversificação produtiva, mediante incrementos dos recursos para equalização dos juros e para fontes de financiamento advindas do Tesouro e estabelecimento de metas de contratos para esses subprogramas junto aos operadores financeiros.**

#### MANIFESTAÇÃO:

Esclarecemos que o Crédito Rural, no âmbito do Pronaf, segue as prerrogativas regimentais e acordos internacionais (Basiléia) próprios da concessão de uma operação de crédito no escopo do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Ademais, a maioria das operações realizadas no âmbito do Pronaf são com risco integral da instituição financeira. Assim, a conclusão de que operadores de crédito tendem a financiar atividades produtivas que oferecem menor risco de inadimplência e o achado que aponta que o financiamento realizado pelo Pronaf acompanha estrutura produtiva local, reforçando as atividades produtivas praticadas são esperados e justificados pela lógica exposta anteriormente.

Diante da realidade e da chamada “Lógica Bancária” na qual o crédito rural do Pronaf está inserido, a SPA/MAPA, dentro das suas limitações regimentais, já viabiliza e estimula contratos de custeio que financiem a diversificação produtiva, quando, por exemplo, sugere que os encargos financeiros destinados a tais atividades sejam significativamente menores que os encargos financeiros destinados ao monocultivo de soja ou bovinocultura de corte, conforme o atual MCR 7-6, que estabelece menor encargo financeiro para custeio de atividades como: arroz, feijão, mandioca, feijão caupi, trigo, amendoim, alho, tomate, cebola, inhame, cará, batata-doce, batata-inglesa, abacaxi, banana, açaí, pupunha, cacau, baru, castanha-de-caju, laranja, tangerina, olerícolas, erva-mate, ervas medicinais, aromáticas e condimentares; de outros produtos inseridos em sistemas de produção de base agroecológica ou em transição para sistemas de base agroecológica, bem como custeio pecuário das atividades de apicultura, bovinocultura de leite, piscicultura, ovinocultura e caprinocultura e exploração extrativista ecologicamente sustentável.

Entendemos que todos os subprogramas do Pronaf apresentam potencial de diversificação produtiva. Assim, a disponibilidade de recursos para equalização dos juros se estende a todos as linhas de crédito do Pronaf que guardem a característica de serem operacionalizadas com recursos equalizados. Diante das condições expostas anteriormente não podemos estabelecer metas de contratos junto aos agentes financeiros quando o risco da operação e/ou a fonte de recurso são responsabilidades da própria instituição financeira.

#### **Recomendações complementares**

**NÚMERO 1 - Recomenda-se à SPA/MAPA a implementação de melhorias no processo de monitoramento da inadimplência das operações contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais, mediante a avaliação, da oportunidade e viabilidade técnica, de adoção dos seguintes procedimentos:**

**a) geração de relatórios gerenciais que permitam analisar, adotando-se as devidas providências, sobre o comportamento, a qualquer momento, da inadimplência dessas contratações por linha de financiamento, por agente financeiro, por Plano Safra e por períodos acumulados.**

**b) realizar tratativas com os agentes financeiros BB e BASA para a efetiva implementação da metodologia preconizada pelo PNMPO, no caso das operações do Grupo “B” do Pronaf.**

#### MANIFESTAÇÃO:

Reiteramos posição já apresenta de avaliar e promover ações para implementação da recomendação, conforme nossa resposta anterior (páginas 29 - 36 do relatório). Faremos ações para implementação de melhorias no processo de monitoramento da inadimplência das operações realizadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais, avaliando as condições e oportunidades para geração de relatórios gerenciais, bem como retomar as tratativas com o BB, sobre a implementação da metodologia do PNMPO, e no âmbito do BASA, sobre a ampliação das contratações com a utilização do programa.

**NÚMERO 2 - Recomenda-se à SPA/MAPA a revisão e atualização da Portaria MDA nº 55/2007 e da Portaria SAF nº 19/2009, contemplando em cada caso, dentre outros dispositivos:**

- a) **o encaminhamento pelas instituições financeiras, na forma e no prazo a serem estabelecidos pelo gestor, de dados sobre contratações e inadimplência referentes operações contratadas, ao amparo do Pronaf, com risco da União e dos Fundos Constitucionais, relativamente a cada linha de financiamento, conforme dispõe o MCR 10-1-32;**
- b) **as competências, responsabilidades, critérios, prazos e os procedimentos a serem observados pelas instituições financeiras e demais intervenientes do processo de monitoramento da inadimplência, incluindo, além de unidades da estrutura administrativa do MAPA, os CMDRS, os CEDRS, Sindicatos/Associações/entidades de ATER e o poder público municipal/estadual, se aplicável e conforme o caso.**

**MANIFESTAÇÃO:**

Esta é mais uma recomendação que reiteramos, conforme nossa resposta anterior (páginas 29 - 36 do relatório), com ações de revisão e atualização dos normativos vigentes que tratam do monitoramento e acompanhamento das contratações e da inadimplência nas operações contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais, em específico com relação ao Microcrédito Produtivo Rural (Grupo "B"), porém, vinculado e relacionado diretamente, em caráter mais amplo, com o que dispõe o MCR 10-1-32.

Cabe destacar que, no processo de revisão e atualização da norma vigente bem como nas ações e procedimentos para melhorias no processo de monitoramento da inadimplência das operações realizadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais, conforme MCR 10-1-32, deve-se observar as limitações da estrutura administrativa, orçamentárias, operacionais, na definição de competências, responsabilidades dos diversos entes envolvidos, como exemplo a não constituição de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável tanto municipais quanto estaduais.

**NÚMERO 3 - Recomenda-se à SPA/MAPA a implementação de melhorias no processo de monitoramento das operações contratadas ao amparo do Pronaf com risco da União e dos Fundos Constitucionais, mediante a adoção das seguintes providências:**

- a) **chamar os agentes financeiros autorizados a operar e os demais órgãos da Administração Pública partícipes do processo, observando-se as competências e responsabilidades inerentes a cada ator, no sentido de discutir e implantar um modelo efetivo de monitoramento dessas operações, consubstanciado, dentre outras, nas seguintes atividades: contratação da operação de crédito, liquidação (curso normal), controle da inadimplência, suspensão de novas contratações, ações e planos de recuperação das operações inadimplentes, cobrança administrativa da inadimplência, inscrição em DAU/Cadin, baixa de sistema e controle da operação inadimplida, cobrança extrajudicial e judicial, recebimento e liquidação da operação por cobrança extrajudicial ou judicial, registro e baixa como perdas do crédito inadimplido.**
- b) **a partir das discussões e definições de que trata a alínea "a", consoante as competências e responsabilidades de cada ator envolvido no processo, editar normativos dispondo sobre as atribuições, procedimentos e prazos a serem observados pelos agentes envolvidos em cada uma das atividades, desde a contratação da operação de crédito até a sua liquidação (administrativa, extrajudicial ou judicial) ou da sua baixa como perdas.**

**MANIFESTAÇÃO:**

Reiteramos, conforme disposto nas páginas 36 e 37 do Relatório Preliminar do Pronaf, que as instituições financeiras que operam com recursos com risco da União, seguem as normas definidas para o crédito rural, bem como, acordos firmados com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sobre a forma de tratar a inadimplência e sua inclusão em Dívida Ativa da União, quando do não pagamento do financiamento pelo mutuário.

Quando a operação do crédito rural é com as fontes de recursos dos Fundos Constitucionais, deve-se também seguir as normas do Manual de Crédito Rural e legislação afim, bem como o regramento específico que rege os respectivos fundos (Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Portaria Interministerial MIN/MF nº 11, de 28 de

dezembro de 2005). Assim, a forma como serão baixadas as operações inadimplentes não recuperadas estão estabelecidas na legislação que trata da utilização dos recursos dos Fundos Constitucionais.

Desta forma, as atribuições, procedimentos e prazos a serem observados pelos agentes envolvidos em cada uma das atividades, desde a contratação da operação de crédito até a sua liquidação (administrativa, extrajudicial ou judicial) ou da sua baixa como perdas já estão estabelecidos em arcabouço legal específico conforme o caso. Ademais, o MAPA não tem atribuição operacional específica no processo em comento. Por força do MCR 10-1-32 recai sobre o MAPA a responsabilidade de receber dados sobre contratações e inadimplência em cada linha de crédito com risco da União, inclusive com recursos do FNO, FNE e FCO, e realizar o devido monitoramento da inadimplência, propondo, conforme o caso e nos moldes da Portaria MDA nº 55/2007 e da Portaria SAF nº 19/2009, mecanismos de intervenção no sentido de controlar e manter a inadimplência em níveis adequados. Definitivamente, entendemos que não está ao alcance do MAPA *“editar normativos dispendo sobre as atribuições, procedimentos e prazos a serem observados pelos agentes envolvidos em cada uma das atividades, desde a contratação da operação de crédito até a sua liquidação (administrativa, extrajudicial ou judicial) ou da sua baixa como perdas”*, em especial pela já existência do arcabouço legal que trata da matéria. Sequer cabe ao MAPA a *“edição de normativos internos dispendo sobre os procedimentos, os agentes envolvidos em cada atividade (MAPA, instituições financeiras, PGFN, STN, outros), suas competências, atribuições e responsabilidades relacionadas à cada etapa das atividades de cobrança administrativa, baixa em sistemas dos agentes financeiros operadores, encaminhamento à PGFN, inscrição em Dívida Ativa da União e no CADIN, cobrança (extrajudicial ou judicial), registro do recebimento ou da baixa como perdas dos créditos inadimplidos”*, uma vez que o MAPA não tem atribuição operacional específica nas etapas listadas. Em tempo, ressaltamos que o MAPA, enquanto gestor do Programa, deve acompanhar o resultado das ações feitas pelas instituições financeiras, PGFN, STN, outros e participar de eventual discussão no sentido de auxiliar na promoção da melhoria dos procedimentos, conforme o caso e necessidade, com foco em maximizar a recuperação de recursos que foram dispendidos.

Com base no exposto, sugerimos exclusão da alínea “b” e alteração na recomendação complementar número 3 conforme a seguir:

Recomenda-se à SPA/MAPA a implementação de melhorias no processo de monitoramento das operações contratadas ao amparo do Pronaf com risco da União e dos Fundos Constitucionais, mediante a avaliação, da oportunidade e viabilidade técnica, de chamar os agentes financeiros autorizados a operar e os demais órgãos da Administração Pública partícipes do processo, observando-se as competências e responsabilidades inerentes a cada ator, no sentido de discutir e implantar um modelo efetivo de monitoramento dessas operações, por meio de relatórios gerenciais que permitam ao MAPA monitorar o fluxo das operações inadimplentes considerando, entre outras etapas, cobrança administrativa da inadimplência, cobrança extrajudicial e judicial, inscrição no Cadin e em DAU, lançamento a prejuízo.

#### **NÚMERO 4 - Recomenda-se à SPA/MAPA:**

- a) definir critério, para seleção dos municípios que serão objeto de levantamento de custos de produção, incluindo indicador mínimo de representatividade do município em relação Estado, considerando a capacidade operacional da Conab.**
- b) utilizar o indicador de representatividade do município em que houve levantamento do custo de produção variável para ponderar este custo em relação ao Estado e Região na formulação do preço de garantia dos produtos do PGPAF.**
- c) formalizar, no processo de aprovação do preço de garantia, as justificativas técnicas para ajuste no preço de garantia mesmo que a variação em relação ao custo variável do produto esteja dentro da margem prevista no § 2º do art. 1º do Decreto nº 5.996/2006.**

#### **MANIFESTAÇÃO:**

Conforme apontado pelo Coordenador Bruno Camilo Teixeira a recomendação que consta da alínea “a” está endereçada à CONAB.

Relativo à alínea “b” recepcionaremos o critério definido na alínea “a”, proveniente da recomendação endereçada à CONAB e apresentaremos a proposta para avaliação do Comitê Gestor do PGPAF.

Em relação à alínea “c”, reafirmamos que as aprovações dos preços de garantia são realizadas no âmbito do Comitê Gestor do Programa mediante discussão do colegiado e devidamente registradas em ata. Reforçaremos no âmbito do colegiado a necessidade de, impreterivelmente, incluir as justificativas técnicas para ajuste no preço de garantia mesmo que a variação em relação ao custo variável do produto esteja dentro da margem prevista no § 2º do art. 1º do Decreto nº 5.996/2006.

#### **NÚMERO 5 - Recomenda-se à SPA/MAPA:**

- a) **propor ajuste em normativo do critério para seleção das praças onde serão coletados os preços de mercado, de forma que esse critério se coadune com as melhores fontes ou referências da Conab em termos de representatividade comercial dos produtos abrangidos pelo PGPAF.**
- b) **realizar estudo sobre os impactos na ampliação do período de referência para apuração da bonificação de desconto do PGPAF, com o objetivo de elevar a eficiência na alocação dos recursos do programa.**

#### MANIFESTAÇÃO:

Conforme apontado pelo Coordenador Bruno Camilo Teixeira a recomendação que consta da alínea “a” está endereçada à CONAB.

Referente à alínea “b”, destacamos um trecho do Relatório Preliminar retirado da página 43:

*Importante registrar que as situações acima não demonstram qualquer irregularidade em relação ao programa, mas são indicativos de que, para essas safras financiadas pelo Pronaf, não havia necessidade de aporte da União para apoio aos produtores tendo em vista que o preço de mercado se manteve, em média, acima do preço de garantia. Pela regra atual, um mês de oscilação negativa é fato gerador de bonificação ainda que nos meses subsequentes haja recuperação do preço de mercado.*

O pressuposto apresentado no trecho acima será válido para a maioria dos produtos, pois sempre apresentarão, em média, preço de mercado acima do preço de garantia. Sobretudo porque os preços de referência são baseados nos custos variáveis de produção. Nesse sentido, se acrescentarmos o custo fixo e a renda de fatores, que compõe o custo total de produção, grande parte desse superávit deixaria de ser observado. O superávit apresentado se deu apenas em relação ao custo variável, mas em relação ao custo total, pode não ter ocorrido.

Desta forma, reiteramos nossas manifestações realizadas anteriormente e que constam do Relatório Preliminar do PGPAF. Destacamos que o MCR já define no Capítulo 3, Seção 6 um critério para que seja definido o cronograma de retorno dos financiamentos preconizando que os desembolsos referentes aos financiamentos rurais devem estar de acordo tanto com o ciclo produtivo, quanto com a época normal de obtenção do rendimento. Isto é, o vencimento dos contratos deve coincidir com o período de colheita e comercialização do produto financiado, conforme recorte a seguir:

*“1 - O crédito rural deve ser pago de uma só vez ou em parcelas, segundo os ciclos das explorações financiadas.”*

*2 - Deve-se estabelecer o prazo e o cronograma de reembolso em função da capacidade de pagamento do beneficiário, de maneira que os vencimentos coincidam com as épocas normais de obtenção dos rendimentos da atividade assistida.”*

A regra vigente é mais inclusiva e atende o disposto no MCR 3-6 em destaque acima. Os produtores dos diversos produtos nem sempre aproveitam os preços elevados em determinada época do ano, tendo em vista a concentração de colheita/produção em alguns meses para a maioria dos produtos. Muito deles colhem e entregam a produção na época de safra, época na qual os preços costumam estar em patamares mais baixos e, tendo em vista a concentração da colheita/produção, muitos não se beneficiam dos preços no período de entressafra. Nesse sentido, caso a política sempre se ampare pelo preço médio, na forma proposta, corre-se o risco de os produtores que passam por restrição de receita justo nos momentos de pagamentos dos empréstimos não sejam beneficiados pelo bônus.

Entendemos que a ampliação da janela de coleta de preços, conforme sugerida, representa total discordância com a essência das atividades agropecuárias relativas à grande maioria dos produtos cobertos pelo PGPAF que, por sua vez, tem por objetivo assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados

pelo PRONAF por ocasião da amortização ou da liquidação de suas operações de crédito junto aos agentes financeiros. Cabe ressaltar ainda, que o público amparado pelo PGPAF são agricultores familiares que tenham um financiamento no âmbito do Pronaf. Portanto, a metodologia de cálculo deve apresentar sensibilidade suficiente para captar as variações de mercado que o agricultor está sujeito no momento que oferta seu produto no mercado. No limite, poderíamos vislumbrar um estudo envolvendo apenas dois produtos que diferem da maioria, a saber, leite que há retirada e entrega do produto diariamente e banana que geralmente há colheita semanal.

Diante do exposto, entendemos não haver razão que justifique um estudo sobre os impactos na ampliação do período de referência para apuração da bonificação de desconto do PGPAF, com o objetivo de elevar a eficiência na alocação dos recursos do programa. Assim, sugerimos a exclusão da alínea “b” da recomendação complementar número 5.

#### **NÚMERO 6 - Recomenda-se à SPA/MAPA estabelecer o volume dos recursos destinados aos financiamentos e aos limites equalizáveis no âmbito do Pronaf, mediante a adoção das seguintes providências:**

**a) realização de estudos técnicos a fim de se obter conhecimentos detalhados no que diz respeito à demanda dos financiamentos por parte dos agricultores familiares, identificando os entraves e atuando para reduzir os obstáculos que ocasionam a diminuição da procura pelos créditos do Pronaf;**

**b) a partir dos estudos de que trata a alínea “a”, definição dos valores dos recursos destinados ao Pronaf, também baseada em discussões junto às instituições financeiras operadoras e demais órgãos da Administração Pública atuantes no programa, a fim de que o volume dos créditos disponibilizados seja adequado à expectativa da demanda dos financiamentos por parte do público-alvo.**

#### **MANIFESTAÇÃO:**

A demanda por crédito rural no âmbito do Pronaf é apresentada com base na execução do programa na safra anterior e na previsão apresentada pelas instituições financeiras. A partir destas informações e com o auxílio dos indicadores da conjuntura econômica, tem-se elementos para subsidiar o processo de discussão do próximo Plano Safra, que recepciona propostas das diversas entidades envolvidas na execução do Pronaf, como representante dos agricultores familiares, das instituições financeiras, dos órgãos de governo. O MAPA lidera a busca por informações consistentes para embasar o lançamento de cada novo Plano Safra por meio de uma consulta ampla aos mais diversos atores da produção agropecuária do Brasil desde os representantes dos produtores rurais como CONTAG e CNA até os órgãos da Administração Pública, passando pelos órgãos estaduais de ATER e instituições financeiras, centralizando todas as propostas em um único Processo SEI. Após a recepção das propostas dos mais diversos entes o MAPA realiza uma seleção das propostas e encaminha a discussão junto ao Ministério da Economia e Banco Central do Brasil com foco na construção de uma pauta a ser apreciada pelo Conselho Monetário Nacional.

Outra ação fundamental do MAPA é o envio de ofício às instituições financeiras solicitando a demanda total por recursos equalizados das variadas fontes de recursos, abrangendo todos os programas, Pronaf, Pronamp e demais produtores rurais. Importante ressaltar que as instituições financeiras concentram informações fundamentais para uma assertiva previsão de recursos, pois recepcionam as propostas de crédito ao longo do ano agrícola e lidam diretamente com as expectativas de tomada de crédito dos produtores rurais. Assim, não obstante a realização de estudos técnicos específicos, entendemos que o procedimento operacional realizado pelo MAPA que envolve a definição dos valores de recursos a serem disponibilizados no Plano Safra, já está fundamentado em informações e dados que garantem um resultado, dentro das limitações orçamentárias, adequado à expectativa da demanda dos financiamentos por parte do público-alvo. Adicionalmente destacamos que nos dois últimos anos agrícolas 2019/2020 e 2020/2021 não observamos diminuição da procura pelos créditos do Pronaf. Pelo contrário, a maior demanda, inclusive inesperada, ocasionou esgotamento de recursos equalizados, para operações de investimento, nos dois anos agrícolas mencionados.

Encaminhamos links de acesso externo para o e-mail [sfc.cgagr@cgu.gov.br](mailto:sfc.cgagr@cgu.gov.br) referentes ao Processo SEI 21000.018597/2021-51 que recepciona as propostas para o Plano Safra 2021/2022, bem como o Processo SEI 21000.0005218/2021-63 em que constam as consultas aos agentes financeiros relacionadas às demandas de recursos equalizadas para compor o volume de recursos a ser disponibilizado no Plano Safra 2021/2022.

Com base no exposto sugerimos a exclusão da recomendação complementar número 6.

**NÚMERO 7 - Recomenda-se à SPA/MAPA, a partir da realização dos estudos acerca da demanda dos financiamentos do Pronaf, a adoção de ações complementares, em especial no que diz respeito à efetividade da divulgação do Programa, da emissão de DAP/cadastramento do agricultor familiar, da alocação de recursos conforme o perfil e as peculiaridades regionais, do acompanhamento por rede de assistência técnica e extensão rural, das parcerias com as entidades representativas da agricultura familiar, com o poder público municipal e estadual, visando a mitigação das causas da discrepância na demanda por recursos entre as regiões do País que resultam na concentração regional de concessão de créditos do Programa, com vistas à superação das desigualdades socioeconômicas.**

#### MANIFESTAÇÃO:

Entendemos a pertinência da recomendação quando temos como objetivo o fortalecimento da agricultura familiar, porém, devemos ter a correta compreensão de que as ações sugeridas extrapolam aquelas relacionadas ao crédito rural no âmbito do Pronaf. Isto é, é preciso atentar para a complexidade da temática, bem como para a abrangência dos setores envolvidos. Ademais, quando se fala em “concentração regional de concessão de créditos do Programa” é preciso refletir sobre a abordagem volume de recursos versus número de contratos, uma vez que a ampla diferença regional desde condições edafoclimáticas até organização social impõe um modelo natural e dificilmente mutável no que concerne à operacionalização do crédito rural, dada sua concepção e lógica bancária.

Cabe destacar que o Pronaf é um instrumento que possibilita acesso ao crédito rural a um público que representa o extrato mais vulnerável dos produtores rurais brasileiros, mesmo com todas as exigências para realização de financiamento. A agricultura familiar é o público com menor renda, menor capacidade de pagamento, menores patrimônios e conseqüentemente com maior dificuldade em negociar garantias, menor acesso a tecnologias, menor acesso à assistência técnica e extensão rural e menores áreas de terras.

O programa de crédito rural para a agricultura familiar é uma política que consegue contribuir para a não ampliação das desigualdades, mas possui suas limitações, haja vista o problema envolver questões estruturais, como a questão fundiária, a limitação de terra, a desigualdade regional histórica, a questão edafoclimática.

As desigualdades sociais e econômicas entre os beneficiários localizados nas diferentes regiões do país seriam ainda maiores se o crédito rural, no âmbito do Pronaf, não fosse tão atuante na região Nordeste, por exemplo.

Cerca de 60% dos agricultores familiares aptos a acessarem as políticas de fortalecimento da agricultura familiar estão classificadas no Grupo B do Pronaf. E do total enquadrado neste grupo, cerca de 85% estão na região Nordeste (posição em agosto de 2017). Este fato ajuda a explicar o valor médio contratado ser baixo para esta região, provavelmente limitado pela terra, pelas condições de apresentar garantia, dentre outras.

#### **DAP's Ativas por Grupo, segundo a Região - Brasil, agosto de 2017.**

Região	A	%	AC	%	B	%	V	%	Total	%
CENTRO-OESTE	9.934	0,26	3.589	0,09	20.408	0,54	80.651	2,12	114.582	3,02
NORDESTE	68.470	1,80	9.406	0,25	2.020.242	53,18	329.686	8,68	2.427.804	63,91
NORTE	17.695	0,47	1.094	0,03	117.495	3,09	169.581	4,46	305.865	8,05
SUDESTE	6.395	0,17	3.972	0,10	147.552	3,88	281.809	7,42	439.728	11,58
SUL	4.664	0,12	843	0,02	69.070	1,82	436.243	11,48	510.820	13,45
Total Geral	107.158	2,82	18.904	0,50	2.374.767	62,51	1.297.970	34,17	3.798.799	100,00

O atendimento dos agricultores familiares enquadrados no Grupo B considera as suas especificidades para acesso ao crédito, com destaque para a atuação do Banco do Nordeste, na região Nordeste, norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. Assim, apresenta condições com taxa efetiva de juros de 0,5%, bônus de adimplência e risco da

operação da União e dos Fundos Constitucionais, dado que o grupo tem pouca ou quase nenhuma condição de apresentar garantias. Este fato é evidenciado no Relatório de Avaliação do Pronaf na Tabela 9 e Gráfico 4 (página 49 e 50), Tabela 20 (página 55 e 56), Gráfico 11 (página 57).

Posto isso, a discussão sobre as ações para melhorar a distribuição regional do valor contratado no Pronaf deve necessária resolver questões complexas e estruturais, como a questão fundiária, o acesso à Assistência Técnica e Extensão Rural. Inserir o agricultor ou agricultora no programa, sem ter as condições mínimas para acesso, sem um arranjo de políticas de proteção, pode levar a Unidade Familiar de Produção Agrária a uma situação pior do que ela se encontra, acrescentando à sua condição já vulnerável o problema adicional da inadimplência.

Com base no exposto sugerimos a exclusão da recomendação complementar número 7.

**NÚMERO 8 - Recomenda-se à SPA/MAPA a adoção de procedimentos no sentido de promover a abertura no desenho operacional do Pronaf para espaços descentralizados de decisão, por meio do acionamento dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, reunindo atores relevantes, como MAPA, Secretarias Estaduais de Agricultura, órgãos de ATER, Sistema S, operadores de crédito, representações dos agricultores familiares, entre outros.**

#### MANIFESTAÇÃO:

O debate sobre o próximo Plano Safra que acontece todo ano, com mais intensidade a partir do 1º semestre de cada ano civil, conta com a participação dos diversos atores envolvidos, interessados no Pronaf, como as instituições financeiras, os órgãos de governo, os representantes dos agricultores familiares. Conforme já abordado na manifestação relativa à recomendação complementar número 6, a abertura no desenho operacional do Pronaf já está dada por meio da ampla consulta realizada pelo MAPA. No entanto, reiteramos que o Pronaf apresenta suas limitações legais, dado que compõe o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que por sua vez constitui o Sistema Financeiro Nacional. Assim, independentemente do Fórum que originou determinada proposta o Conselho Monetário Nacional (CMN) composto pelo Ministro da Economia (presidente do Conselho), Presidente do Banco Central e Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia é soberano na decisão relativa às regras estabelecidas no Manual de Crédito Rural (MCR). O MAPA não integra o CMN.

Com base no exposto sugerimos a exclusão da recomendação complementar número 8.

**NÚMERO 9 - Recomenda-se à SPA/MAPA a estabelecer um limite mínimo do Pronaf para contratos que contemplem mais de uma atividade produtiva e desenvolvidas por agricultores de baixa renda.**

#### MANIFESTAÇÃO:

Reiteramos que o crédito rural no âmbito do Pronaf deve obedecer às prerrogativas, regras e acordos internacionais (Basiléia) respectivos à concessão de operações de crédito no escopo do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Além do que, a maioria das operações realizadas no âmbito do Pronaf são com risco integral da instituição financeira. Assim, estabelecer limite mínimo do Pronaf para contratos não tem adesão com o atual escopo do crédito rural.

Conforme manifestação referente à recomendação prioritária número 3 a SPA/MAPA, dentro das suas limitações regimentais, já viabiliza e estimula contratos que contemplem mais de uma atividade produtiva e desenvolvidas por agricultores de baixa renda. Particularmente por meio de linhas específicas, como a de Microcrédito Produtivo Orientado (Grupo “B”) do Pronaf.

Com base no exposto sugerimos a exclusão da recomendação complementar número 9.

**NÚMERO 10 - Recomenda-se à SPA/MAPA avaliar a flexibilização dos critérios de acesso ao crédito para agricultores menos capitalizados.**

#### MANIFESTAÇÃO:

Reiteramos que o crédito rural no âmbito do Pronaf deve obedecer às prerrogativas, regras e acordos internacionais (Basiléia) respectivos à concessão de operações de crédito no escopo do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Além do que, a maioria das operações realizadas no âmbito do Pronaf são com risco integral da instituição financeira. Assim, flexibilização dos critérios de acesso ao crédito não tem adesão com o atual escopo do crédito rural.

O crédito rural ao amparo do Pronaf já tem linhas de crédito com simplificações de critérios possíveis, respeitando os limites regimentais estabelecidos, destinadas aos produtores rurais familiares menos capitalizados. Para citar alguns exemplos destacamos:

*MCR 10-1-7 - A documentação pertinente à relação contratual entre o proprietário da terra e o beneficiário do crédito não está sujeita à exigência de registro em cartório, ficando dispensada para os posseiros sempre que a condição de posse da terra estiver registrada na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).*

*MCR 10-1-9 - Na concessão de crédito ao amparo das linhas especiais destinadas a agricultores familiares enquadrados nos Grupos "A", "A/C" e "B" e das linhas de que tratam as Seções Crédito de Investimento para Sistemas Agroflorestais (Pronaf Floresta), Crédito de Investimento para Convivência com o Semiárido (Pronaf Semiárido) e Crédito de Investimento para Jovens (Pronaf Jovem), quando as operações forem realizadas com risco da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), deve ser exigida apenas a garantia pessoal do proponente, sendo admitido para estas operações o uso de contratos coletivos quando os agricultores manifestarem formalmente, por escrito, essa intenção.*

*MCR 10-2-5 - Para efeito de comprovação da vinculação do beneficiário do crédito com a terra e a atividade, a DAP ativa é suficiente para fins de contratação de financiamento do Pronaf na linha de crédito de que trata a Seção Microcrédito Produtivo Rural (Grupo "B") e, a critério da instituição financeira, pode ser utilizada para a contratação de financiamentos de custeio ou de investimento nas demais linhas do Pronaf.*

No entanto, ressaltamos que alguns desses agricultores estão em situações em que o crédito não é indicado, sendo necessário um arcabouço de ações e políticas públicas que devem anteceder o acesso ao financiamento bancário, como um programa de fomento, a orientação da assistência técnica e extensão rural, o acesso aos programas de compras institucionais entre outras ações e políticas públicas. Sob pena de levar a Unidade Familiar de Produção Agrária a uma situação pior do que ela se encontra, acrescentando à sua condição já vulnerável o problema adicional da inadimplência.

Com base no exposto sugerimos a exclusão da recomendação complementar número 10.

## CONCLUSÃO

De acordo, encaminha-se as respostas para análise e manifestações.



Documento assinado eletronicamente por **OSMAR FERREIRA DOS SANTOS FILHO, Economista**, em 17/05/2021, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOSÉ HENRIQUE DA SILVA, Coordenador-Geral de Financiamento à Agricultura Familiar**, em 17/05/2021, às 17:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **WILSON VAZ DE ARAUJO, Diretor de Crédito e Informação**, em 17/05/2021, às 18:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **15222878** e o código CRC **2E207D74**.

---

Referência: Processo nº 21000.032017/2021-39

SEI nº 15222878