

Relatório de Recomendações

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf

Ciclo 2020

Política	Pronaf
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2020
Coordenador da Avaliação	SFC / CGU
Executores	SFC / CGU e IPEA
Supervisão	Secap / ME

Sumário Executivo

1. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28/06/1996, tem como finalidade a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído por agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.
 2. O Pronaf se reveste de relevância para a agricultura familiar enquanto instrumento de política de financiamento agropecuário. Em síntese, a sua execução se materializa com a concessão de financiamentos pelos agentes financeiros autorizados aos beneficiários qualificados da política pública.
 3. São beneficiários do Programa os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da “Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)” ativa, observado os requisitos estabelecidos pela legislação aplicável.
 4. Os créditos concedidos ao amparo do Programa estão sujeitos às normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e divulgadas pelo Bacen relativas ao crédito rural, subordinando os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Em consequência, a execução do Pronaf está assentada em um conjunto de instrumentos normativos e manuais editados pelo gestor da política pública e pelo Bacen, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
 5. Os beneficiários do Pronaf, além das linhas de financiamentos, contam ainda com o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), que consiste em um bônus de desconto aos mutuários de operações de crédito de custeio e investimento agropecuário contratadas no âmbito do Pronaf, sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente.
 6. De acordo com o Censo Agropecuário/2017, cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos brasileiros pertencem à agricultura familiar, representando 77% das unidades agropecuárias. Esses estabelecimentos familiares ocupam uma área de 81 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Nos estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, o pessoal ocupado em 30/09/2017 totalizou 10,1 milhões de trabalhadores, o que representa 67% do pessoal ocupado em agropecuária no Brasil. Quanto à produção, a agricultura familiar foi responsável pelo valor de, aproximadamente, R\$ 107 bilhões, ou 23% do valor total da produção agropecuária brasileira.
 7. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por intermédio da Secretaria de Política Agrícola (SPA), é o atual gestor do Programa, a quem compete, entre outras: (i) coordenar e promover a elaboração de planos agropecuários e de safras, além de acompanhar e avaliar a sua execução; (ii) ampliar o acesso de agricultores ao financiamento, especialmente de agricultores com baixa renda, com vistas à superação das desigualdades socioeconômicas.
 8. Considerando as peculiaridades da execução do Pronaf, a presente avaliação objetivou responder às seguintes questões:
 - a. Os recursos aplicados no âmbito do Pronaf (subvenção, incluindo bônus e rebates, e remuneração dos agentes financeiros) vêm sendo apurados e pagos em conformidade com a legislação aplicável?
 - b. Qual a influência que as linhas do Pronaf exercem sobre a diversificação produtiva?
 - c. Quais são as causas da redução contínua das contratações no Pronaf?
 9. Em relação às subvenções econômicas concedidas no âmbito do Pronaf e à remuneração dos agentes financeiros operadores, não foram observadas fragilidades ou inconsistências relevantes quanto ao processo de cobrança do agente e ao processo de pagamento realizado pelo Tesouro Nacional. Entretanto, no que diz respeito à execução
-

do Programa, destaca-se a ausência da implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) que tem como objetivo substituir o atual processo de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que permite o acesso do público-alvo aos financiamentos e às políticas públicas no âmbito da agricultura familiar. Também, verificou-se fragilidades no processo de acompanhamento e monitoramento, por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), das operações contratadas no âmbito do Pronaf. No contexto das contratações e inadimplência das operações com risco da União e dos Fundos Constitucionais, constatou-se ausência de dados e de avaliações, falhas nos normativos vigentes e falta de tempestividade para a adoção de providências. Ainda, verificou-se a ausência de normativos internos que versam sobre as competências, responsabilidades, rotinas e procedimentos relativos ao monitoramento de linhas de crédito contratadas no âmbito do Pronaf, além da falta de normas relacionadas às operações inadimplentes, dispendo sobre os procedimentos, agentes envolvidos, competências, atribuições e responsabilidades.

10. No que concerne ao PGPAF, observou-se a necessidade de ajustes na metodologia de formulação e aprovação do preço de garantia, com o objetivo de reduzir o risco de subjetividade no processo e elevar a fidedignidade do preço de garantia em relação ao custo variável médio regional. Também se verificou a oportunidade de avaliação dos parâmetros para bonificação e de ajustes nos procedimentos de seleção da localidade e de registro da coleta que subsidiam a definição de preços de mercado.
 11. Quanto aos efeitos do Pronaf sobre a diversificação produtiva, as pesquisas revelaram que o financiamento realizado pelo Pronaf acompanha estrutura produtiva local, reforçando as atividades produtivas praticadas. Também, as linhas alternativas do Pronaf com maior potencial de fomento à diversificação produtiva apresentam baixa execução, impactando muito pouco na estrutura produtiva local. Observou-se uma ampla discricionariedade na operacionalização do crédito do Pronaf pelas instituições financeiras. Ainda, que a ampliação do limite de renda bruta familiar para enquadramento ao Pronaf, para R\$ 415 mil anual, trouxe para o Programa um setor mais capitalizado e estruturado em termos produtivos. Por fim, verificou-se que, dentre os critérios para abertura de contratos de financiamento do Pronaf está a comprovação de capacidade de pagamento mediante apresentação de documentos relacionados com a posse da terra, penhor rural e comprovação da futura venda de seus produtos, dentre outros.
 12. Com respeito ao quantitativo das contratações do Pronaf, foi constatada tendência de redução dos valores reais, dos recursos orçamentários e das quantidades das operações relativas aos financiamentos e equalizações destinadas ao Pronaf, relativos aos Planos Safra 2013/2014 – 2019/2020. Ademais, verificou-se a concentração regional na concessão dos créditos do Pronaf.
 13. Os exames revelaram a necessidade de adoção de providências a fim de diminuir as dificuldades de acesso dos agricultores familiares, sobretudo quanto aos processos de cadastramento dos beneficiários, à expansão do fomento à diversificação produtiva e às exigências para a obtenção dos financiamentos.
 14. Também, ressalta-se a oportunidade de melhorias relacionadas ao processo de acompanhamento e monitoramento do Pronaf por parte do MAPA, por meio da atualização ou elaboração de normativos e da atuação, enquanto gestor do Programa, junto aos demais agentes envolvidos na execução do Programa, em razão das suas competências e responsabilidades.
 15. Relativamente ao PGPAF, em relação ao preço de mercado, são necessários ajustes no procedimento de seleção das praças onde são coletados esses preços, a fim de estabelecer um critério claro e objetivo de representatividade comercial dessas praças selecionadas em relação aos produtos abrangidos pelo Programa. Ainda, foi identificada oportunidade de reavaliação da metodologia de apuração da bonificação de desconto do PGPAF.
 16. Por fim, revelou-se importante que a definição dos recursos destinados ao Pronaf seja fundamentada em estudos, elaborados pelo gestor e demais instituições atuantes, que de modo a se obter avaliações sobre o comportamento da demanda dos financiamentos por parte do público-alvo, possibilitando o alcance dos objetivos do Programa.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	3. Quais são as causas da redução contínua das contratações no Pronaf?	2.3. Ausência de implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF).	<p>O CAF - instituído pelo Decreto nº 9.064/2017 – destina-se à identificação e à qualificação da UFPA e do empreendimento familiar rural, em substituição à DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf), para acesso às ações e às políticas públicas no âmbito da agricultura familiar.</p> <p>Em trabalhos realizados pelos órgãos de controle interno e externo de avaliação do Pronaf e dos processos relacionados à sua execução, diversas fragilidades ou irregularidades foram apontadas, em especial quanto aos procedimentos de emissão de DAP, resultando no registro de inúmeras recomendações ou determinações.</p> <p>Assim, verifica-se o quão importante e urgente é a implementação do CAF em substituição à atual sistemática de identificação e de qualificação dos beneficiários do Programa e das demais ações e políticas destinadas aos agricultores familiares. Espera-se, com o Cadastro adequadamente parametrizado e operacionalizado, a redução das fragilidades e irregularidades recorrentes no processo de emissão de DAP e consequente acesso indevido de beneficiários da política pública</p> <p>A SAF/MAPA, gestora do cadastro de agricultores familiares, apresentou justificativas para o descumprimento do cronograma das ações estratégicas voltadas para a implementação do CAF, as quais deveriam ocorrer no período de dezembro/2020 ao segundo trimestre/2021. Em consequência, o gestor informou que a previsão para implementação do CAF foi revista para o final de julho/2021, cujas ações estratégicas devem ser cumpridas simultaneamente.</p> <p>Dentre as justificativas, a SAF/MAPA informou que, além do reduzido número do quadro de pessoal da Coordenação responsável pelo Cadastro, os trabalhos foram impactados pela absorção das competências regimentais da SEAD/Casa Civil a partir de janeiro/2019 e em razão do tempo</p>	<p>Recomenda-se ao MAPA a adoção de providências no sentido de prover maior celeridade à implementação do CAF, atentando, contudo, para:</p> <p>a) a necessidade de observância das medidas determinadas pelo item 9.2.6 c/c as determinações do item 9.4 do Acórdão TCU nº 1.197/2018.</p> <p>b) a adoção, antes do efetivo funcionamento do CAF, dos seguintes procedimentos: revisão e publicação dos normativos e regulamentos aplicáveis, ampla divulgação da nova sistemática ao público-alvo da política, comunicação e orientação às entidades intervenientes, treinamento e capacitação dos agentes cadastradores e dos operadores da base, estruturação dos processos de monitoramento e fiscalização da conformidade das informações cadastradas, incluindo o controle social exercido pelos CMDRS.</p> <p>c) a avaliação da possibilidade de, a partir do uso/funcionamento do Cadastro, manter período de transição com o funcionamento simultâneo do CAF e das DAPs válidas, a fim de se evitar prejuízos aos agricultores familiares em decorrência de eventuais inconsistências iniciais da base de dados ou inoperância do sistema, além de eventuais deficiências dos agentes cadastradores.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		<p>necessário para transição e adequação da nova estrutura ministerial no contexto da reorganização dos órgãos da Poder Executivo, Registrou, ainda, que a elaboração da versão final dos normativos referentes ao novo sistema aguarda a manifestação da CONJUR/MAPA. Também registra que o contrato com a Dataprev, relativo ao sistema para a implementação do CAF, foi formalizado em 03/05/2021, ocasionando atrasos no cronograma.</p> <p>Do exposto, aguarda-se providências do gestor no sentido de prover maior celeridade à implementação do CAF, sem perder de vista a adoção das medidas determinadas pelo Acórdão TCU nº 1.197/2018 (decorrente da auditoria de conformidade realizada sobre o procedimento de emissão de DAP), cujo banco de dados do Cadastro, enquanto instrumento de aperfeiçoamento do processo de identificação e qualificação dos beneficiários das ações e políticas públicas destinadas aos agricultores familiares, possa resultar em melhor eficiência e eficácia na aplicação dos escassos recursos públicos.</p> <p>Posteriormente, na fase de conclusão do presente trabalho, o gestor informou que o prazo para substituição definitiva do documento DAP pelo registro CAF foi alterado de “até o mês de dezembro/2020” para “até o mês de dezembro/2021”, conforme Portaria nº 85, de 18/02/2021.</p>		
2	<p>1. Os recursos aplicados no âmbito do Pronaf (subvenção, incluindo bônus e rebates, e remuneração dos agentes financeiros) vêm sendo apurados e pagos em conformidade com a legislação aplicável?</p> <p>2.4. Fragilidades no acompanhamento das operações contratadas ao amparo do Pronaf por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).</p>	<p>O presente ponto ao tempo em que traz à discussão a limitação de acesso do gestor às operações de crédito rural contratadas ao amparo do Pronaf - por conta do entendimento sobre a aplicação absoluta do sigilo bancário - oportuniza a implementação de melhorias no processo de monitoramento a ser exercido pelo gestor na execução do Programa consoante a atuação dos órgãos e entidades intervenientes (divulgação da política pública, emissão de DAP, contratação da operação, assistência técnica, fiscalização, pagamento da operação), bem como na verificação da</p>	<p>Recomenda-se ao MAPA a implementação de melhorias no processo de acompanhamento e monitoramento de execução do Pronaf, em especial quanto à adoção dos seguintes procedimentos:</p> <p>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</p>	

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
			<p>conformidade do beneficiário quanto ao enquadramento da operação de crédito contratada, mormente quanto às subvenções econômicas concedidas.</p> <p>A par disso está o entendimento do gestor ao afirmar que <i>“a construção da posição consensualizada sobre o repasse do sigilo bancário está em processo, requerendo, por consequência, a preparação, a estruturação para tratamento e, principalmente, segurança dos dados, para que se possa recepcionar e criar uma rotina de verificações que contribua com o monitoramento e a fiscalização do bom uso do recurso público”</i>. (grifo nosso)</p>	<p>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”;</p> <p>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;</p> <p>c) criar, normatizar e executar rotinas de verificações que contribuam com o monitoramento e a fiscalização (de forma indireta) da aplicação dos recursos públicos na execução do Programa, mormente no que diz respeito à verificação da conformidade do beneficiário quanto ao enquadramento no Programa e da operação de crédito contratada.</p>
3	2. Qual a influência que as linhas do Pronaf exercem sobre a diversificação produtiva?	5. Efeitos da implementação do Pronaf sobre a diversificação produtiva. - Financiamento realizado pelo Pronaf acompanha estrutura produtiva local, reforçando as atividades produtivas praticadas. - As linhas alternativas do Pronaf com maior potencial de fomento à diversificação produtiva apresentam baixa execução, impactando muito pouco na estrutura produtiva local.	Operadores de crédito tendem a financiar atividades produtivas baseadas em monocultivos e que oferecem menor risco de inadimplência. O diferencial de juros estabelecidos para atividades voltadas para a produção de alimentos não se mostra uma estratégia suficiente para tornar seu financiamento mais atrativo ao produtor.	Recomenda-se ao MAPA incentivar a diversificação produtiva da agricultura familiar, mediante a elaboração de proposta de ação de fomento produtivo articulada com a política de assistência técnica e extensão rural para agricultores de baixa renda, voltada à produção de alimentos.