



Este boletim é uma síntese de avaliação realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios - CMAS do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP



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.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é um dos principais instrumentos públicos de apoio ao agricultor familiar, notadamente por meio de concessão de financiamentos para custeio, investimento, comercialização e industrialização. O programa 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. Já o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (Pgpaf) se relaciona com os financiamentos do Pronaf na medida em que oferece bônus de desconto aos seus mutuários sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente. A avaliação abrangeu tanto os

financiamentos subsidiados, como também a garantia de preços.

Valor e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra



Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata.

Atores da Avaliação

Coordenação: SFC/CGU

Execução: SFC/CGU e IPEA

Gestor da Política: SPA/MAPA

Supervisão: Secap/ME

Aspectos Avaliados



• Avaliação de Implementação:

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?

- **Avaliação de Resultado:** Qual a influência que as linhas do Pronaf exercem sobre a diversificação produtiva?
- **Avaliação de Resultado:** Quais são as causas da redução contínua das contratações no Pronaf?

Metodologias

- Metodologias previstas no Guia de Avaliação Ex-Post do Governo Federal – implementação e resultados.
 - Recálculo dos valores de subvenções para analisar metodologias empregadas.
 - Estatísticas descritivas da execução da política e cruzamentos de dados.
 - Aplicação do Índice de Diversidade de Simpson (SID) para analisar a diversificação produtiva.

Sistemas e Bases de Dados

- As **bases de dados** utilizadas foram as seguintes:
 - Registro Comum de Operações de Crédito (RECOR), Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) e Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR), do Banco Central.
 - Censo Agropecuário, do IBGE.

O que foi encontrado

- Em relação às subvenções econômicas concedidas no âmbito do Pronaf e à

remuneração dos agentes financeiros operadores, não foram observadas fragilidades ou inconsistências relevantes. Já para o 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.

- Sobre o acompanhamento e monitoramento, verificaram-se fragilidades por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), nas operações contratadas no âmbito do Pronaf. Faltam normativos internos que versem sobre as competências, responsabilidades, rotinas e procedimentos relativos ao monitoramento de linhas de crédito contratadas no âmbito do Pronaf, além de normas relacionadas às operações inadimplentes, dispoendo sobre os procedimentos, agentes envolvidos, competências, atribuições e responsabilidades.
- Especificamente sobre as 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.
- Aprimorar o monitoramento, no entanto, não depende apenas do esforço do MAPA. Devido ao sigilo bancário, o gestor da política não tem todo o acesso necessário para acompanhar e avaliar as contratações e concessão de recursos. Assim, ainda se encontra em construção uma posição consensuada sobre o repasse

de sigilo bancário, o que passará pela preparação, estruturação para tratamento e segurança dos dados para que se possa recepcionar essas informações sensíveis e criar uma rotina de verificações.

- 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.
- Também pesa nesse sentido a ampla discricionariedade na operacionalização do crédito do Pronaf pelas instituições financeiras, o que tende a focar em atividades baseadas em monocultivos com menor risco de inadimplência. Além disso, 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.
- Com respeito à tendência de queda na contratação de financiamentos do Pronaf, constatou-se a redução dos valores reais, dos recursos orçamentários e das quantidades das operações, revelando 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.

- Por isso se destaca também 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), lembrando que trabalhos anteriormente realizados pelos órgãos de controle interno e externo apontaram diversas fragilidades ou irregularidades, em especial quanto aos procedimentos de emissão de DAP, resultando no registro de inúmeras recomendações ou determinações.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



- **Ao MAPA:** Recomenda-se a adoção de providências no sentido de prover maior celeridade à implementação do CAF, atentando, contudo, para:
 - 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.
 - 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 Conselhos Municipais de

Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

- 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.
- **Ao MAPA:** Recomenda-se a implementação de melhorias no processo de acompanhamento e monitoramento de execução do Pronaf, em especial quanto à adoção dos seguintes procedimentos:
 - 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, como disposto no art. 7º-B da Lei nº 8.427/1992 e o previsto no MCR 3-5A-3, alínea "g";
 - 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;
 - 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.

- **Ao MAPA:** Recomenda-se 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.

Resposta do Órgão Gestor – SPA e SAF/MAPA



- Para aprimorar o processo de monitoramento, a Secretaria de Política Agrícola (SPA) se colocou favorável 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. Ressalta ainda que o MAPA não tem competência para intervir no fluxo de recebimento ou baixa das operações, entretanto como gestor do programa deve acompanhar o resultado das ações feitas pelas instituições financeiras a fim de promover a melhoria dos procedimentos e maximizar a recuperação de recursos que foram dispendidos.
- Com relação à implementação do CAF, a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), gestora do cadastro de agricultores familiares,

informou diversas dificuldades operacionais, desde o reduzido quadro de pessoal, a absorção de competências da SEAD/Casa Civil e a necessidade de manifestação jurídica pela instância competente no MAPA. Também registra que o contrato com a Dataprev, relativo ao sistema para a implementação do CAF, foi formalizado somente em 03/05/2021, ocasionando atrasos no cronograma. Até o fim da avaliação, o prazo previsto seria para dezembro de 2021.

- Sobre a diversificação produtiva, a SPA esclarece que a equalização de juros já reduz o custo do financiamento para culturas com maior potencial de diversificação. Porém, não poderia estabelecer metas de contratos junto a agentes financeiros quando o risco da operação ou a fonte de recursos são responsabilidade da própria instituição financeira.

Para mais informações sobre esta avaliação, acesse os relatórios completos, notas técnicas e nota à imprensa disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>


MINISTRO DA ECONOMIA

Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DO TESOUREO E ORÇAMENTO

Bruno Funchal

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Gustavo José de Guimarães e Souza

SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DE GASTO DIRETO

Aumara Feu

SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO

Nelson Leitao Paes

COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU CRÉDITO - CFIC

Carlos Renato de Melo Castro

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Elton Menezes do Vale

COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CGAT

Rodrigo Leandro de Moura

Igor Vinicius de Souza Geracy

Rafael Luis Giacomini

Ana Cristina Secchi Correia

Ronan Luiz da Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO DE GASTOS DIRETOS COART

Wilsimara Maciel Rocha

Roberta da Silva Vieira

Henrique Chaves Faria Carvalho

Ana Paula Pleidade Pedrosa

Daniela Sherring Siqueira

COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS FISCAIS - COEF

Jossifram Almeida Soares

Carlos Henrique Rosa

Fernando Lima Madeira

Rodney Stanev

GABINETE

Alexandre de Oliveira Lima Loyo

Luiz Alberto D'Ávila de Araujo

Luiz Otávio Chabalgoity

Para mais informações acesse:

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins-publicados>

