



Tribunal de Contas da União

GARANTIA SAFRA

Ajustes na sistemática de planejamento e controles podem melhorar o desempenho do programa, gerar economia de pelo menos R\$ 29,4 milhões anuais e recuperar R\$ 66,7 milhões pagos irregularmente.



RELATÓRIO DE AUDITORIA NO PROGRAMA DE CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO GARANTIA SAFRA

TC nº 015.741/2013-3

Fiscalização nº 1168/2012

Relator: Ministro José Mucio Monteiro Filho

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho de 29/03/2010 (TC 6379/2010-9)

Objetivo da Fiscalização: Avaliar a eficácia da Ação 0359 - Contribuição para o Fundo Garantia Safra do Governo Federal para a mitigação de riscos na agricultura.

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Auditor	Matrícula	Lotação
Tiago Modesto Carneiro Costa (Coordenador)	6583-8	Secexambiental
Aderbal Amaro de Souza	5610-3	Secexambiental
Isabella Rezende Lopez de Barcelos	9459-5	Secexambiental
Renan Bezerra Milfont	7689-9	Secexambiental
Junnius Marques Arifa (supervisor)	3585-8	Secexambiental

Ato de designação: Portaria de Fiscalização SECEX-8 nº 153, de 19/02/2013.

Unidade fiscalizada: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Vinculação ministerial: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Vinculação no TCU: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.

Responsável: Gilberto José Spier Vargas.

Volume de recursos fiscalizados: R\$ 980 milhões anuais.

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

O Garantia-Safra (GS) é um benefício voltado para agricultores familiares localizados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que sofrem perda de safra sistemática por motivo de seca ou excesso de chuvas.

Os dispêndios com essa política no exercício de 2012 subiram consideravelmente, atingindo um total de mais de R\$ 950 milhões, contando com 771 mil agricultores inscritos e 769 mil agricultores indenizados.

Considerando esse panorama e em face de sua importância social, é importante que o TCU avalie a eficácia desse benefício para a mitigação de riscos na agricultura em sua área de atuação.

Quais as principais deliberações?

As deliberações propostas nesse trabalho visam à instituição de novos controles nos sistemas informatizados, aperfeiçoamento de dimensionamento de riscos financeiros, tratamento de informações estratégicas, avaliação periódica da sustentabilidade financeira do Fundo Garantia Safra, além da necessidade de instituição de medidas de estímulo às práticas agrônomicas adequadas para a região do semiárido.

Secretaria Ambiental - Diretoria de Agricultura e Organização Fundiária
Secretário: Junnius Marques Arifa
Contato: (61) 3316 - 5424

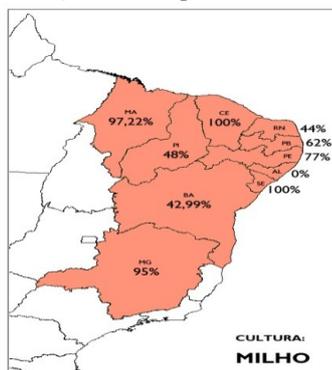
GARANTIA SAFRA (GS)

Ajustes na sistemática de planejamento e controles podem melhorar o desempenho do programa, gerar uma economia de pelo menos R\$ 29,4 milhões anuais e recuperar R\$ 66,7 milhões pagos irregularmente.

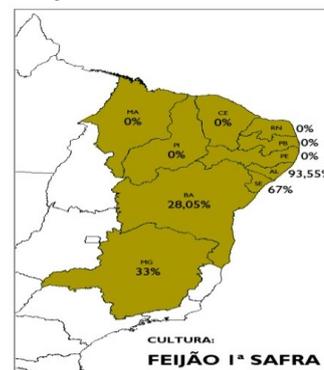
O que o TCU encontrou?

O GS é uma evolução no tratamento e na convivência com a seca nas regiões do semiárido em relação às práticas do passado que davam espaço ao clientelismo local e ao assistencialismo, além disso, o benefício é um importante mecanismo para dar a opção ao homem do campo de se manter em sua atividade após eventos de seca severos, apresentando um interessante modelo que garante o compartilhamento dos riscos entre beneficiários, municípios, estados e a União. Apesar desses avanços, o Tribunal detectou diversas oportunidades de melhoria para a condução do programa que apontaram a existência de beneficiários fora do perfil definido, insuficiência de instrumentos de previsão orçamentária, falhas na coleta e tratamento de dados estratégicos e indicadores de desempenho, além da insuficiência de mecanismos de estímulo a adoção de práticas agrônomicas e outras medidas de convivência com o semiárido. A dinâmica traçada para a política acaba por estimular o plantio de culturas que não possuem recomendação técnica para muitas regiões abrangidas pelo benefício, o que acaba por contribuir no risco financeiro das operações e proporcionar um baixo rendimento físico financeiro da ação orçamentária, conforme indicado a seguir:

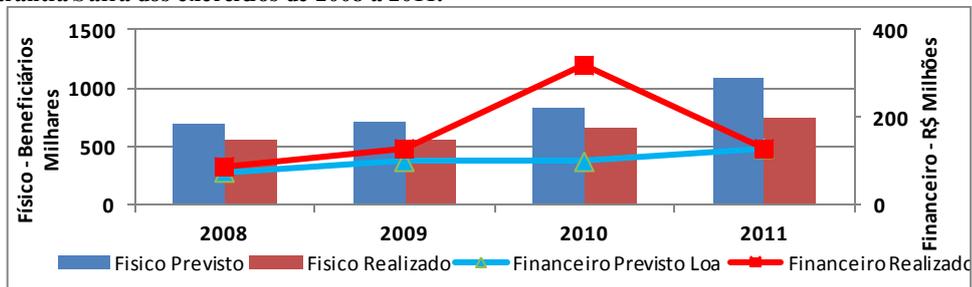
Percentual de municípios que possuem recomendação técnica para milho



Percentual de municípios que possuem recomendação técnica para feijão



Rendimento Físico e Financeiro (previsto x realizado) da ação 0359 – Contribuição para o Fundo Garantia Safra dos exercícios de 2008 a 2011.



Quais os benefícios esperados?

Espera-se que a implementação das medidas propostas pelo TCU melhore o desempenho da política na consecução de seu objetivo de garantir condições mínimas de sobrevivência e melhoria da convivência com o semiárido aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico e proporcione a economia de R\$ 29,4 milhões anualmente aos cofres públicos, além da recuperação de pelo menos de R\$ 66,7 milhões pagos a agricultores fora do perfil determinado em lei, referente às safras 11/12 e 12/13.



Lista de Siglas

CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CGGS	Comitê Gestor do Garantia Safra
CGU	Controladoria Geral da União
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
GS	Garantia Safra
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONG	Organização não Governamental
PPA	Plano Plurianual
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
Renavan	Registro Nacional de Veículos Automotores
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
Siape	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
Sigplan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
Sisob	Sistema de Controle de Óbitos
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
ZARC	Zoneamento Agrícola de Risco Climático



Lista de Gráficos, Tabelas e Mapas

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução de Adesões ao Garantia-Safra (milhares de produtores).....	7
Gráfico 2 - Evolução de Gastos do Garantia-Safra (milhões de reais empenhados)*	7
Gráfico 3 – Reforço de Dotação Orçamentária (%) em relação ao Projeto de LOA encaminhado ao Congresso Nacional.	11
Gráfico 4 – Rendimento Físico e Financeiro da Ação Contribuição ao Fundo Garantia Safra	20

Lista de tabelas

Tabela 1 – Benefícios pagos a agricultores com perfil inadequado para o GS.....	8
--	----------

Lista de Mapas

Mapa 1 – Resultado dos cruzamentos de bases de dados oficiais com a base de dados do Garantia Safra por municípios (beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa). .	9
Mapa 2 – Percentual de municípios que possuem indicação técnica para o cultivo das culturas dispostas no art. 8º da Lei 10.420/2002.....	16



Sumário

I. Introdução	5
II. Visão Geral.....	6
III. A adoção de nova dinâmica de controle e planejamento diminuirá os riscos na concessão do benefício.....	8
A instituição de novos controles no cadastro de beneficiários deve diminuir irregularidades	8
Necessidade de melhorias na metodologia de cálculo dos valores destinados ao orçamento.....	11
IV. A associação do pagamento do benefício a outras ações que visem retirar o agricultor da situação de risco agroclimático aumentará a economicidade do fundo Garantia Safra.....	13
Ações para melhorar a convivência do Agricultor com o Semiárido devem ser estimuladas.....	13
A adoção de práticas agronômicas indicadas pela Pesquisa Agropecuária para o Semiárido deve ser estimulada.....	15
V. A instituição de rotinas de avaliação de impactos, de qualidade no atendimento e de sustentabilidade financeira deve melhorar a condução do Garantia Safra.....	18
O Programa Garantia Safra deve ser orientado por indicadores de processo e de resultados consistentes.....	18
A sustentabilidade do Fundo Garantia Safra deve ser avaliada periodicamente, para garantir o equilíbrio financeiro do Fundo.....	20
A ausência de documentação das regras de negócio dos sistemas informatizados e das bases de dados Garantia Safra provoca deficiências na condução do Programa.....	22
VI. Conclusão	24
VII. Proposta de Encaminhamento	26
Apêndice A – Análise dos comentários do Gestor.....	29
Apêndice B – Detalhamento da Metodologia.....	41
Apêndice C – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria.....	44
Apêndice D – Referências	46

I. Introdução

1. Trata-se de auditoria operacional com o fim de avaliar a eficácia da Ação 0359 - Contribuição para o Fundo Garantia Safra do Governo Federal para a mitigação de riscos na agricultura.
2. A auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos da Secretaria Ambiental, derivados do TC 039.811/2012-3, que estudou os mecanismos de mitigação de riscos da atividade agropecuária adotados pelo Governo Federal, quais sejam: o Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural, o Proagro e o Garantia Safra.
3. O Garantia-Safra (GS) é um benefício voltado para agricultores familiares localizados na região Nordeste do país, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do Estado do Espírito Santo – área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) – que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas.
4. Os dispêndios com a Ação 0359 - Contribuição para o Fundo Garantia Safra do Governo Federal no exercício de 2012 subiram consideravelmente, perfazendo aproximadamente 43% do total de recursos federais destinados aos mecanismos de mitigação de riscos na agricultura (considerados aqui também o Proagro e o Seguro Rural).
5. Em face desse panorama, aliado às perspectivas de crescimento previstas na Medida Provisória 596/2012, além do crescimento gradual previsto no artigo 6º da Lei 10.420/2002, é importante avaliar a eficácia desse benefício para a mitigação de riscos na agricultura em sua área de atuação.
6. Para avaliação da política, foi efetuada uma revisão dos instrumentos e instâncias de planejamento, suas ações para a melhoria das condições de convivência do agricultor com o semiárido, da situação do atendimento ao beneficiário e da manutenção da sustentabilidade econômica do Fundo Garantia Safra desde a criação do Programa.
7. Os principais critérios de auditoria adotados para a análise desses aspectos foram a Lei 10.420/2002 que criou o Benefício Garantia Safra e o seu Decreto regulamentador 4.962/2004, além dos princípios administrativos dispostos no artigo 37 da Constituição Federal e normativos infralegais do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.
8. As principais técnicas aplicadas foram entrevistas, revisão documental, estudo orçamentário comparativo, estudo financeiro comparativo, observação direta, cruzamentos de dados, circularização, dentre outras.
9. Os Estados visitados no decorrer dos trabalhos da auditoria foram escolhidos com base no número de beneficiários e volume de recursos empenhados. Os procedimentos de auditoria foram aplicados nos Estados da Bahia, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Minas Gerais. Nestes estados foram ouvidos produtores rurais, Secretarias Estaduais, entidades de classe e gestores locais.
10. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.
11. O relatório está organizado por achados de auditoria e pelas situações encontradas no decorrer dos trabalhos de campo, conclusões gerais e proposta de encaminhamento da Unidade Técnica. Ao final é relacionado, no apêndice C, um plano de análise que enumera todos os documentos e análises que serviram de base para as conclusões empreendidas.

II. Visão Geral

12. O Garantia-Safra (GS) é um benefício voltado para agricultores familiares localizados na região Nordeste do país, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do Estado do Espírito Santo – área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) – que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas.

13. Os principais beneficiários são agricultores que aderirem ao GS nos municípios em que forem detectadas perdas de pelo menos 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou outras atividades agrícolas de convivência com o Semiárido.

14. Já os principais operadores são o Ministério do Desenvolvimento Agrário pela sua Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Estados da Federação e Municípios pertencentes à região de atuação da Sudene.

15. O valor do benefício Garantia-Safra e a quantidade de agricultores a serem segurados pelo GS são definidos anualmente durante reunião do Comitê Gestor do Garantia-Safra e seu objetivo principal é garantir renda mínima aos agricultores que sofrem quebras de safra em municípios de grande risco de adversidade climática.

16. Considerando a estrutura destinada à Gestão do Fundo Garantia-Safra, o processo de adesão ao Fundo se inicia com a adesão dos Estados, seguida pela reunião do Comitê Gestor, na qual são definidos o número de cotas destinadas a cada estado e o valor da indenização, havendo em seguida a publicação dessas decisões.

17. A administração dos pagamentos e recebimentos do Fundo está a cargo da Caixa Econômica Federal, contratada pela SAF para esse fim.

18. O benefício Garantia-Safra tem seu marco regulatório baseado na Lei 10.420/2002 que cria o Fundo Garantia-Safra e institui o benefício, destinando-o a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem ou excesso hídrico, nas regiões que especifica e é regulamentado pelo Decreto 4.962/2004.

19. Outros normativos relacionados ao Garantia-Safra são a Portaria MDA 01/2007 que dispõe sobre a emissão de Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) e integra sua emissão à inscrição do Garantia-Safra, as Medidas Provisórias 603 e 604 que abrem novos créditos para pagamento do benefício para a Safra 2012/2013 e a Resolução 2/2013 do MDA que estabelece o valor do benefício e as contribuições.

20. No PPA 2012-2015 consta como principal meta do Garantia-Safra, dentro do objetivo 0411, expandir o benefício para a participação de um milhão famílias em situação de vulnerabilidade climática, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais.

21. Como regionalização da meta o PPA apresenta um quantitativo de 938.462 famílias atendidas na região Nordeste e 61.538 famílias na Região Norte, materializando os planos de expansão do benefício para além da Região atendida pela Sudene.

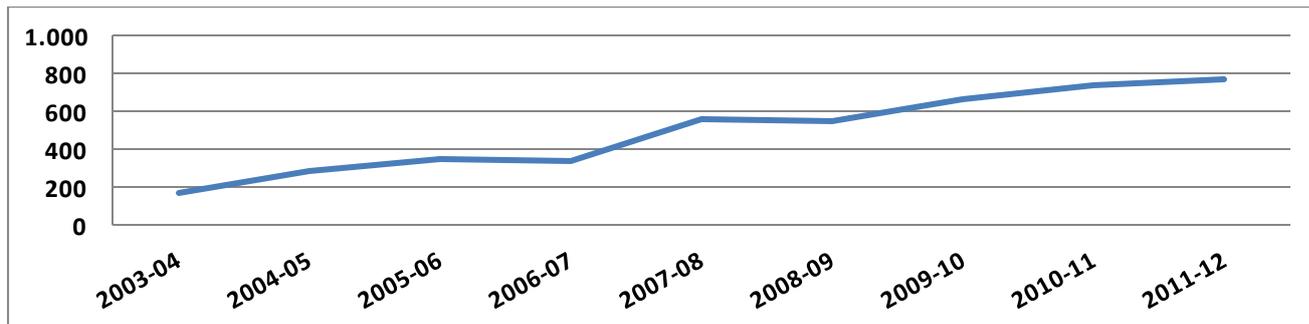
22. As iniciativas que atendem ao Garantia-Safra no PPA atual são as seguintes:

- a) 019W – ampliação da oferta do seguro da produção, mediante novas modalidades / coberturas do Seguro da Agricultura Familiar - SEAF, e do apoio a agricultores familiares prejudicados por eventos extremos;
- b) 01A6 - ampliação e qualificação do Programa Garantia Safra para todo o país, com a revisão do marco legal e monitoramento de macroprocessos.

23. No benefício Garantia-Safra houve um crescimento significativo de adesões de municípios ao Fundo no período compreendido entre os anos-safra 2002-2003 a 2010-2011, partindo-se de 333 municípios no ano-safra 2002-2003 e atingindo-se o número significativo de 990 municípios no ano-safra 2010-2011, crescimento percentual de mais de 197%.

24. No que se refere ao número de inscritos, O crescimento foi de 177 mil agricultores na safra de 2003-2004 para quase 771 mil agricultores na safra de 2010-2011, totalizando um crescimento de 435% no número de adesões ao benefício Garantia-Safra desde o início do Programa.

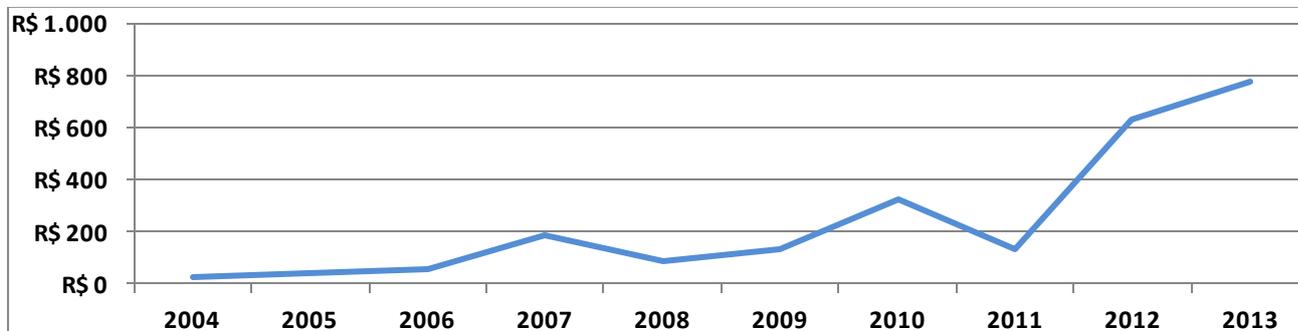
Gráfico 1 - Evolução de Adesões ao Garantia-Safra (milhares de produtores)



Fonte: MDA

25. Os dispêndios com a Ação 0359 - Contribuição para o Fundo Garantia-Safra do Governo Federal no exercício de 2012 subiram consideravelmente, perfazendo aproximadamente 43% do total de recursos federais destinados aos mecanismos de mitigação de riscos na agricultura no exercício de 2012 – considerados aqui também o Proagro e o Seguro Rural.

Gráfico 2 - Evolução de Gastos do Garantia-Safra (milhões de reais empenhados)*



Fonte: SIAFI. Dados de 2013 até o mês de setembro.

26. Os recursos saíram de R\$ 28 milhões empenhados em 2004 para R\$ 627 milhões em 2012 e R\$ 980 milhões até o mês de setembro de 2013, apresentando aumento de 3440% nesse período, sendo que o Estado do Ceará foi o que mais pagou benefícios ao longo desse período, seguido do Estado da Bahia.

27. Os principais sistemas de informação utilizados para controle das informações do Garantia Safra são o Sistema Garantia Safra que controla os cadastros, inscrições e demais informações do GS e o SEAF - Sistema de verificação de perdas do benefício Garantia Safra, utilizados pelos técnicos responsáveis por comprovação de perdas e prefeituras.

28. No que se refere a controles internos, destaca-se que o programa é gerido no âmbito do MDA, que não conta com sistema de controle interno formalizado, apenas com um Assessor de Controle Interno, pertencente aos quadros da Controladoria Geral da União. Os controles são exercidos por rotinas e sistemas de informação.

III. A adoção de nova dinâmica de controle e planejamento diminuirá os riscos na concessão do benefício.

29. Apesar de representar uma evolução positiva das práticas anteriormente existentes de clientelismo e assistencialismo no combate à seca, o Benefício Garantia Safra não considera elementos essenciais em seu planejamento e controle para limitar os riscos financeiros do Governo Federal e garantir a regularidade na concessão do benefício social.

30. Suas instâncias decisórias contribuem, além do planejamento, com o controle social da política. Apesar disso, foram encontradas situações que comprometem a eficiência e a economicidade da execução dessa política, tais como a existência de beneficiários fora do perfil do Programa, e a insuficiência de detalhamento e exatidão na mensuração de riscos.

A instituição de novos controles no cadastro de beneficiários deve diminuir irregularidades

31. Verificou-se a existência de 65.805 benefícios pagos a agricultores fora do perfil requerido pelo artigo 10 da Lei 10.420/2002 como resultado de cruzamento de dados efetuado pelo TCU com informações constantes em outros bancos de dados da Administração, relativas aos exercícios 2011 e 2012.

Tabela 1 – Benefícios pagos a agricultores com perfil inadequado para o GS

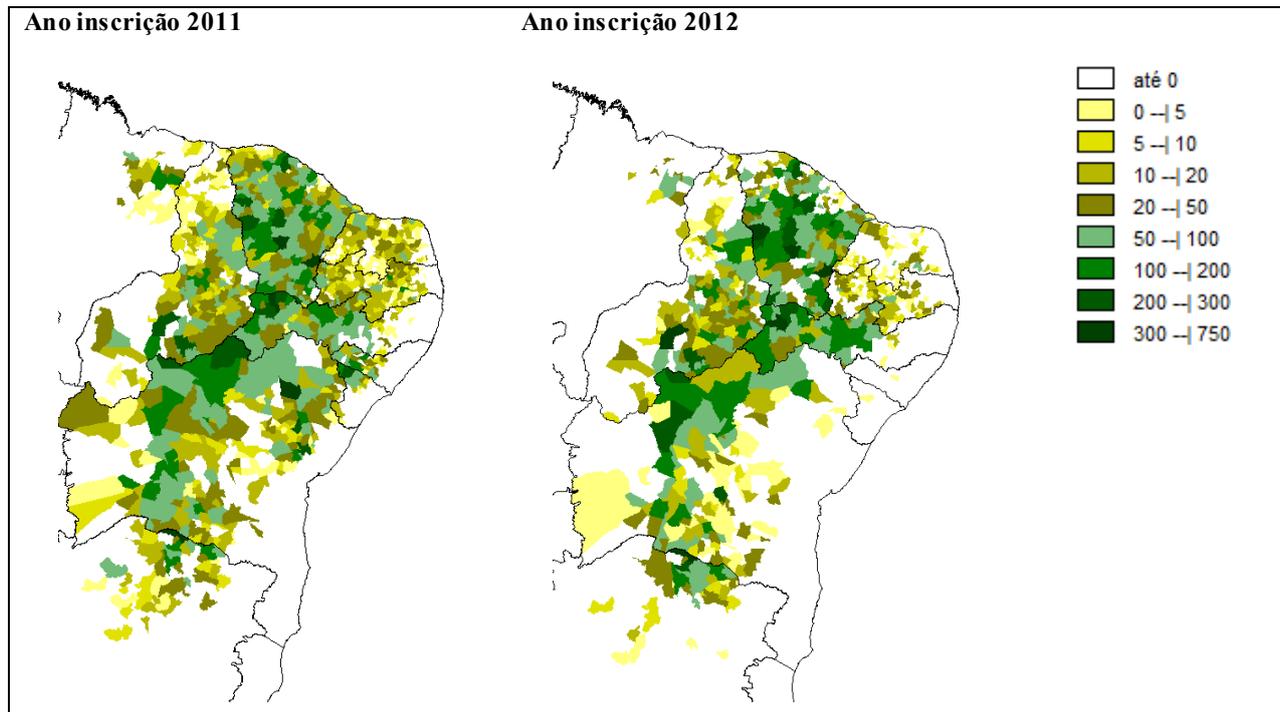
Tipo de Cruzamento	Safra 2011/12	Safra 2012/13
Recebem mais de 1,5 salários mínimos	7.097	6.110
Vínculo com Poder Público Municipal e Estadual	11.190	10.394
Vínculo com o Governo Federal	246	185
Já falecido antes da inscrição	5.645	2.639
Prefeito	1	1
Vice Prefeito	0	1
Vereador	1	5
Participante do Proagro	1.015	93
Participantes que vivem fora da Região da Sudene	18.427	17.431
Total - excluídas as duplicidades*	34.927	30.878

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU entre a Base de Beneficiários do Garantia Safra e as bases do SISOB, RAIS, TSE e Receita Federal. Foi considerada a duplicidade quando o participante se enquadrava em mais de um tipo de irregularidade.
*Valor excluído duplicidades não corresponde a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de um requisito.

32. Esses clientes da Política Pública fora do perfil requerido pelo Programa Garantia Safra representam o percentual de 4,55% do total em 2011/12 e 4,73% do total em 2012/13, e receberam benefícios da ordem de mais de R\$ 66 milhões se somados os dois exercícios.

33. Ressalte-se que a CGU já havia efetuado cruzamento de dados anterior, compreendendo o período até janeiro de 2011 e havia reportado a existência de 11.563 beneficiários fora do perfil requerido pelo Programa Garantia Safra, 2,87% do total do período analisado, o que mostra um aumento de ocorrências desse período para as safras de 11/12 e 12/13.

Mapa 1 – Resultado dos cruzamentos de bases de dados oficiais com a base de dados do Garantia Safra por municípios (beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa).



Fonte: Mapas confeccionados pelo TCU a partir do cruzamento de dados entre a Base de Beneficiários do Garantia Safra e as bases do SISOB, RAIS, TSE e Receita Federal. Foi considerada a duplicidade quando o participante se enquadrava em mais de um tipo de irregularidade.

34. O cruzamento efetuado entre as bases de dados de beneficiários do Garantia Safra e a base de dados do RENAVAL revela que no exercício de 2011 mais de 135 mil beneficiários (17,5%) do GS eram proprietários de veículos automotores e em 2012, mais de 119 mil (18,2%).

35. A título de exemplo, para os beneficiários inscritos nos exercícios de 2011 e 2012, foram localizados diversos veículos de fabricação nos anos de 2010, 2011 e 2012, entre motos e automóveis. Dentre eles:

- a) Motocicletas Honda/CG 125 ano/fabricação 2010 ou 2011 – foram localizados 1.901 ocorrências desse veículo, sendo que para beneficiários inscritos no exercício de 2012 foram 4.532 registros. O valor sugerido no site do fabricante é de R\$ 5.890,00. Em simulação no site de um grande banco comercial, por exemplo, é necessário que seja efetuada uma entrada de R\$ 2.982,42 e o restante em 36 parcelas de R\$ 170,71. Esse valor mostra-se incompatível com um perfil de beneficiário que possui renda familiar de, no máximo, um salário mínimo e meio e acaba de sofrer uma perda de safra referente a evento agroclimático adverso;
- b) Veículos diversos ano/fabricação 2010 ou 2011 – foram localizados 275 automóveis diversos para beneficiários inscritos em 2011 e 423 para beneficiários inscritos no exercício de 2012, dentre eles veículos de luxo como GM S10, Hyundai Tucson, Ford Ranger, Mitsubishi Pajero TR4, Toyota Hilux SW4 e Nissan Sentra.

36. Esses dados constituem-se em fortes indícios de incompatibilidade entre a renda e o perfil requeridos pelo programa e o perfil dos beneficiários apontados pelo cruzamento efetuado pela equipe de auditoria.

37. É importante registrar que o § 1º do artigo 1º do Decreto 4.962/2004 estabelece que o “benefício Garantia-Safra destina-se a garantir renda mínima para agricultores familiares de

Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico”, sendo destinado, como benefício social, a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o que é incompatível, em princípio, com a propriedade dos veículos automotores citados, que demandam gastos com manutenção, combustível, além de um investimento inicial.

38. Como consequência da situação encontrada, foram pagos benefícios a pessoas que não atendem ao perfil requerido pelo programa no total de, pelo menos, R\$ 66 milhões.

39. Existe ainda a possibilidade, caso confirmada a incompatibilidade dos proprietários de veículos automotores com o recebimento do Benefício Garantia Safra, de ter havido pagamento irregular de mais de R\$ 167 milhões em 2011 e mais de R\$ 90 milhões em 2012.

40. Esses beneficiários devem ser investigados pelo MDA para aferir se há irregularidades nesses pagamentos, quanto ao perfil de beneficiário requerido pelo Programa.

41. Uma das causas para a existência desses pagamentos a pessoas que não atendem ao perfil do programa pode ser atribuída à estrutura física, de pessoal e de qualificação deficiente dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável – CMDRS para a análise do perfil dos beneficiários e a ausência de rotinas de cruzamentos de bases de dados governamentais com a base de dados do Programa Garantia Safra.

42. Outro fator preponderante para a ocorrência desta irregularidade é a inexistência de controles internos necessários à avaliação da conformidade na emissão das DAPs, bem como a lacuna no marco regulatório quanto à aplicação de sanções aos produtores em decorrência de declarações falsas para o preenchimento da DAP.

43. Para a solução parcial dos problemas acima apontados, destacam-se como boa prática, os procedimentos adotados pela Emater do Estado do Pernambuco e Paraíba.

44. No primeiro, os técnicos ao invés de receberem inscrições do Programa no escritório central da empresa na sede do Município, fazem as inscrições dentro das próprias comunidades rurais, o que inibe a ocorrência de fraudes e prestação de informações falsas por pessoas que não trabalham como agricultores.

45. Já na Paraíba, a Emater do Estado utiliza-se de sistema informatizado para cadastro dos agricultores beneficiados pela política e por ações de assistência técnica, o que facilita a utilização das informações do histórico do agricultor e de sua produção para seu enquadramento como público alvo da política.

46. Baseado nas causas identificadas da situação encontrada descrita acima, bem como nas boas práticas encontradas no decorrer dos trabalhos de campo, propõe-se recomendação ao MDA para a adoção das seguintes medidas:

- a) instituir medidas de curto, médio e longo prazo para qualificação da atuação dos CMDRS, a exemplo de: programas de formação e educação continuada de seus membros, estímulos à integração com os órgãos locais e municipais, disseminação de boas práticas, dentre outras consideradas adequadas pelo Comitê Gestor do Garantia Safra;
- b) estabelecer rotinas destinadas a melhorar os controles internos do Programa, a exemplo de: rotina automática de cruzamento de dados dos beneficiários com o sistemas RENAVAM, SIAPE, SISOB, RAIS e SNCR nos sistemas de controle do Garantia Safra ou de emissão da DAP, dentre outros julgados importantes para coibir fraudes e prejuízos no GS;
- c) adotar mecanismos de responsabilização das pessoas que prestarem informações falsas para atender aos requisitos de acesso ao programa;
- d) instituir medidas de estímulo ao acompanhamento do histórico do produtor e de inscrição no Programa pelos órgãos locais de assistência técnica.

47. Além disso, cabe determinar ao MDA para que proceda à análise dos casos detectados na auditoria de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção, identificados no cruzamento de dados com os sistemas RENAAM, SIAPE, SISOB, RAIS e SNCR com o Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra e, em caso de confirmação das irregularidades, promover a exclusão dos beneficiários e empreender os esforços necessários para a restituição das indenizações devidamente atualizadas monetariamente, com fundamento no art. 5º, incisos VI, VII e IX do Decreto 4.962/2004.

48. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se a inibição das ocorrências de pagamento de beneficiários fora do perfil definido pelos normativos para o Programa com a economia de pelo menos R\$ 29,4 milhões anualmente para o Governo Federal, já considerando a expansão de recursos para o Programa na Safra 13/14, bem como a apuração e recuperação do valor pago irregularmente nas safras 11/12 e 12/13, estimado em R\$ 66,0 milhões.

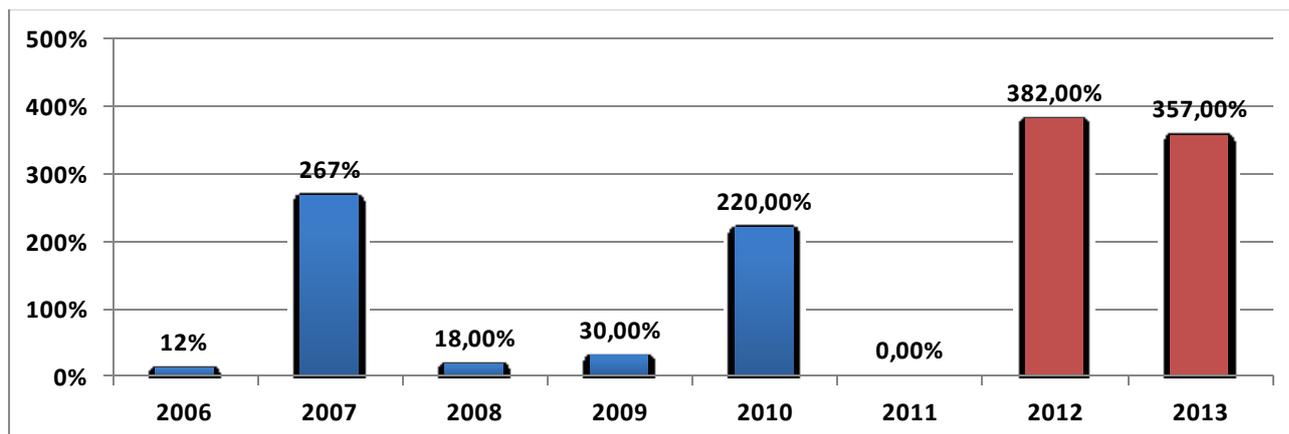
Necessidade de melhorias na metodologia de cálculo dos valores destinados ao orçamento.

49. O orçamento para o Programa Garantia Safra tem sido insuficiente para cobrir suas despesas orçamentárias em vários exercícios, necessitando de créditos adicionais, o que denota a insuficiência de instrumentos de previsão orçamentária da despesa.

50. Com base no PPA 2008-2011 e respectivas LOAs, bem como nos dados do Sigplan a respeito da execução orçamentária, a Controladoria Geral da União no Acompanhamento da Execução de Programa de Governo 17/2012, identificou a insuficiência de aportes, nos exercícios 2007 a 2010, para manter o equilíbrio financeiro do Fundo Garantia Safra.

51. Posteriormente, foi realizada verificação pelo TCU quanto aos exercícios 2012 e 2013, tendo sido identificado que a abertura de créditos suplementares e extraordinários continua em limites até 383% maiores que os valores previstos na Lei Orçamentária Anual de cada ano de referência.

Gráfico 3 – Reforço de Dotação Orçamentária (%) em relação ao Projeto de LOA encaminhado ao Congresso Nacional.



Fonte: Gráfico confeccionado pela equipe do TCU a partir de dados do SIOP e do SIGPLAN.

52. Verificou-se a abertura de créditos suplementares e extraordinários nos exercícios de 2012 com reforço de dotação de R\$ 497,1 milhões e previsão inicial de R\$ 130 milhões e no exercício de 2013 com reforço de dotação de R\$ 777 milhões e previsão inicial de R\$ 203 milhões.

53. Verificou-se que a SAF/MDA não adota metodologia formal para o cálculo da sinistralidade e da previsão de gastos na definição do orçamento anual, nem utiliza procedimento adequado para a avaliação do risco financeiro do fundo.

54. Com o objetivo de propor diretrizes, prioridades e medidas que contribuíssem para o aumento da eficácia e eficiência do fundo, no exercício 2011 foi criado Grupo de Trabalho de Revisão do Garantia Safra, por meio da Resolução CGGS 2/2011. Ocorre que, como resultado dos trabalhos não foram instituídos procedimentos de previsão orçamentária da despesa anual.

55. Ao contrário, foi realizada alteração do texto da lei 10.420/2002, com modificação gradativa anual do percentual de contribuição dos participantes do Fundo (agricultores, municípios, estados e união) de 33% para 68% de 2012 até 2016, o que aumenta a receita, mas não combate o desequilíbrio orçamentário e o risco de sustentabilidade do fundo causado pela ausência de metodologia de cálculo.

56. A ocorrência de ajustes e reforços não previsto no orçamento anual para a Ação 0359 resultou num impacto financeiro, para o período de 2006 a 2013, da ordem de R\$ 1,68 bilhões maior que os limites autorizados pelas respectivas LOAs.

57. A continuidade desses constantes déficits em relação ao limite anualmente autorizado no orçamento pode representar um risco de sustentabilidade financeira do Fundo, além de comprometer a transparência fiscal, uma vez que as previsões de despesas estão constantemente subestimadas nos orçamentos anuais.

58. A principal causa da situação encontrada pode ser atribuída à falta de sistematização de rotina para apuração dos valores para inclusão no PPA e orçamentos anuais, cálculo da sinistralidade e avaliação do risco financeiro do Fundo Garantia Safra baseados em metodologia atuarial e em dados estatísticos e/ou estudos conduzidos pelo MDA.

59. Considerando as causas identificadas da situação encontrada, descrita acima, propõe-se determinação ao MDA para que adote as medidas necessárias para a instituição de sistematização de rotina para definir e adotar metodologia para apuração dos valores para inclusão no PPAs e PLOAs, que reflitam adequadamente o risco assumido pela União na operacionalização do benefício Garantia Safra.

60. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se a adequação dos valores previstos no PPA e nos orçamentos anuais do Garantia Safra à real necessidade de recursos para pagamento dos beneficiários, utilizando-se de metodologias válidas.

61. Outros benefícios da implantação das medidas propostas pelo TCU estão na melhoria da transparência do Governo Federal na definição dos valores de orçamento do Benefício Garantia Safra e uma melhor avaliação do número de beneficiários a serem atendidos, bem como dos valores a serem aportados por Municípios, Estados e União de modo a preservar a sustentabilidade do Fundo Garantia Safra e da política como um todo.

IV. A associação do pagamento do benefício a outras ações que visem retirar o agricultor da situação de risco agroclimático aumentará a economicidade do fundo Garantia Safra.

62. O benefício GS tem garantido renda mínima ao agricultor da região da Sudene, porém não tem operacionalizado de forma sistematizada ações para melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semiárido, conforme definido no art. 6ºA da Lei 10.420/2002, como a introdução dos resultados de práticas desenvolvidas pela pesquisa agropecuária como práticas correntes dos agricultores.

63. A dinâmica de concessão do benefício pode estar ainda servindo de estímulo à adoção de práticas agrônômicas não indicadas para a região do Semiárido.

Ações para melhorar a convivência do Agricultor com o Semiárido devem ser estimuladas.

64. Ainda que o Programa defina dois tipos de ação – pagamento de benefícios e fortalecimento das estratégias de convivência com o Semiárido –, observa-se que o GS funciona hoje se apoiando quase que exclusivamente sobre a primeira destas modalidades.

65. Em diversas entrevistas realizadas com agricultores e técnicos das empresas estaduais de pesquisa e extensão, foi apontada a insuficiência da assistência técnica prestada, tanto sob o ponto de vista quantitativo como qualitativo, o que influencia negativamente a convivência dos produtores com o Semiárido.

66. De acordo com a análise orçamentária da Ação 0359 e o exame das atas das reuniões do Comitê Gestor verificou-se que todo o orçamento do Programa Garantia Safra foi destinado ao pagamento de benefícios, não existindo direcionamento de recursos à implantação dessas medidas estruturantes.

67. No que se refere à divisão de responsabilidades das três esferas do poder federativo – Governo Federal, Estados e Municípios –, verifica-se que há um positivo envolvimento e comprometimento na operacionalização do cadastramento dos agricultores, sua seleção e no pagamento dos benefícios, porém não existe divisão de competências definidas para ações de estímulo à disseminação de tecnologias de convivência com o Semiárido.

68. Em relação à possibilidade de incorporação de tecnologias desenvolvidas por entidades com experiência no tema convivência com o semiárido, verificou-se que o conhecimento técnico produzido pela Embrapa, Órgãos de Pesquisa e Extensão Regionais e Organizações Não Governamentais não é sistematizado nem potencializado de forma a tornar as várias experiências hoje dispersas em uma ação institucionalizada pelo GS, tornando-se assim passível de maior aplicação.

69. Apesar dos oito centros de estudo da Embrapa existentes na Região Nordeste, entre 2007 e 2013, terem iniciado 455 projetos de pesquisa para a geração de tecnologias e culturas apropriadas para o semiárido, com 208 em andamento e 247 concluídos, não foram identificadas ações do Programa Garantia Safra para utilização dessas tecnologias.

70. A ausência de ações estratégicas de convivência com o semiárido pode ser atribuída ao não cumprimento do inc. XI, art. 3º do Decreto 4.962/2004 por parte do Comitê Gestor do Garantia Safra que não tem definido as ações efetivas de melhoria das condições de convivência com o Semiárido.

71. De acordo com a análise das atas do CGGS, verificou-se que o Programa não apresenta nenhum cronograma de ações destinadas a retirar os agricultores do risco climático, nem tão pouco tem associado ou ao menos estimulado o pagamento do benefício mediante à melhora das condições de plantio ou à introdução de novas tecnologias no Zoneamento Agrícola de Risco Climático.

72. A ausência dessas ações pode acarretar uma possível dependência econômica por tempo indeterminado dos beneficiários do Garantia Safra de um programa que deveria ser “*emergencial*”, bem como a falta de perspectiva de melhora da situação dos agricultores em regiões de risco agroclimático, com relação à convivência com o Semiárido ou da geração de renda sustentável.

73. Outra causa pode ser atribuída à ausência de avaliação por parte dos gestores quanto ao cumprimento do §3º do art. 10 da Lei 10.420/2002, o que acarreta o recebimento do benefício pelos agricultores familiares sem a participação obrigatória em programas de capacitação e profissionalização. O MDA não tem mecanismos de controle das informações necessárias ao cumprimento do estabelecido no normativo, quais sejam: municípios que possuem programa de capacitação reconhecido pelo Poder Público (seja ele Estadual, Municipal ou Federal) e quais agricultores estão participando desses programas.

74. Ressalta-se que praticamente todos os Estados da Região da Sudene possuem Órgão de Assistência Técnica Estadual e que o próprio MDA possui o Programa de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) em vários municípios abrangidos pelo Garantia Safra. Porém, não há qualquer sistematização da informação a respeito de quais os beneficiários da política estão participando dessas iniciativas.

75. Quanto à complementaridade entre os investimentos feitos no âmbito do Programa Garantia Safra e os investimentos feitos em assistência técnica nos Estados do Nordeste verificou-se um distanciamento entre as três principais ações do governo para fortalecimento de convivência com o Semiárido: pagamento de benefícios, investimentos em assistência técnica nos estados e ações de estímulo à disseminação de tecnologias de convivência com o Semiárido.

76. Para a solução parcial dos problemas acima apontados, destacam-se como boas práticas os procedimentos adotados pela Embrapa, em parceria com as organizações estaduais de pesquisa agropecuária do Nordeste, em especial a Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária - IPA, a Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte - Empan e a Empresa Estadual de Pesquisa da Paraíba - Emepa, que desenvolvem trabalhos para conhecer as necessidades das comunidades rurais e propor ações que visem a superar a situação atual dos agricultores familiares que se encontram na região, dentre outros:

- a) fortalecimento da agricultura familiar em base tecnológica para o Programa Fome Zero nos territórios do Cariri e do Brejo, na Paraíba – EMEPA;
- b) sistematização de Experiências de Agricultores em Práticas Agroecológicas na Perspectiva da Convivência com Escassez de Recursos Hídricos na Bahia e em Sergipe;
- c) inovação participativa de tecnologias para o fortalecimento da agricultura familiar inserida no Programa Brasil Sem Miséria, território Vale do Guaribas, semiárido Piauiense;
- d) uso de sistemas agro florestais para a recuperação de áreas degradadas, produção de alimentos e desenvolvimento rural sustentável; e
- e) transferência de Tecnologia em Sistemas Agro florestais para Agricultura Familiar nos Territórios Recôncavo Baiano e Bacia do Paramirim, no Estado da Bahia.

77. Baseado nas causas identificadas da situação encontrada, descrita acima, bem como nas boas práticas encontradas no decorrer dos trabalhos de campo, propõe-se a expedição de determinação ao MDA para:

- a) estabelecer cronograma de ações destinadas a retirar os agricultores do risco climático, a exemplo de iniciativas que configurem melhora das condições de plantio ou a introdução de

novas tecnologias no Zoneamento Agrícola de Risco Climático, de modo a cumprir o disposto no do inc. XI, art. 3º do Decreto 4.962/2004;

b) instituir mecanismos de divisão de responsabilidades das três esferas do poder federativo, definindo as ações de estímulo à disseminação de tecnologias de convivência com o Semiárido, associadas ao benefício garantia safra, de modo a cumprir o artigo 6ºA da Lei 10.420/2002;

c) desenvolver mecanismos de controle para a participação obrigatória dos beneficiários em programas de capacitação e profissionalização como condição para receberem o benefício, de modo a cumprir o disposto no art. 10 parágrafo único da Lei 10.420/2002;

d) desenvolver mecanismos de estímulo à prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários do garantia safra, bem como de planejamento conjunto com entidades que prestam esse serviço, de modo a dar sustentabilidade às suas atividades econômicas e melhorar as condições de convivência com o semiárido, de modo a cumprir o artigo 6ºA da Lei 10.420/2002.

78. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se a melhora gradativa da situação econômica e social dos agricultores em situação de risco, com estabelecimento de condições de convivência com o Semiárido e geração de renda sustentável, bem como a criação de possibilidade de elevação da condição dos beneficiários do GS ao status de produtores rurais com possibilidades inclusive de acesso ao crédito.

79. Espera-se ainda a diminuição gradativa dos gastos com benefícios sociais para essa região à medida que os agricultores forem melhorando sua situação econômica e de risco agroclimático.

A adoção de práticas agronômicas indicadas pela Pesquisa Agropecuária para o Semiárido deve ser estimulada.

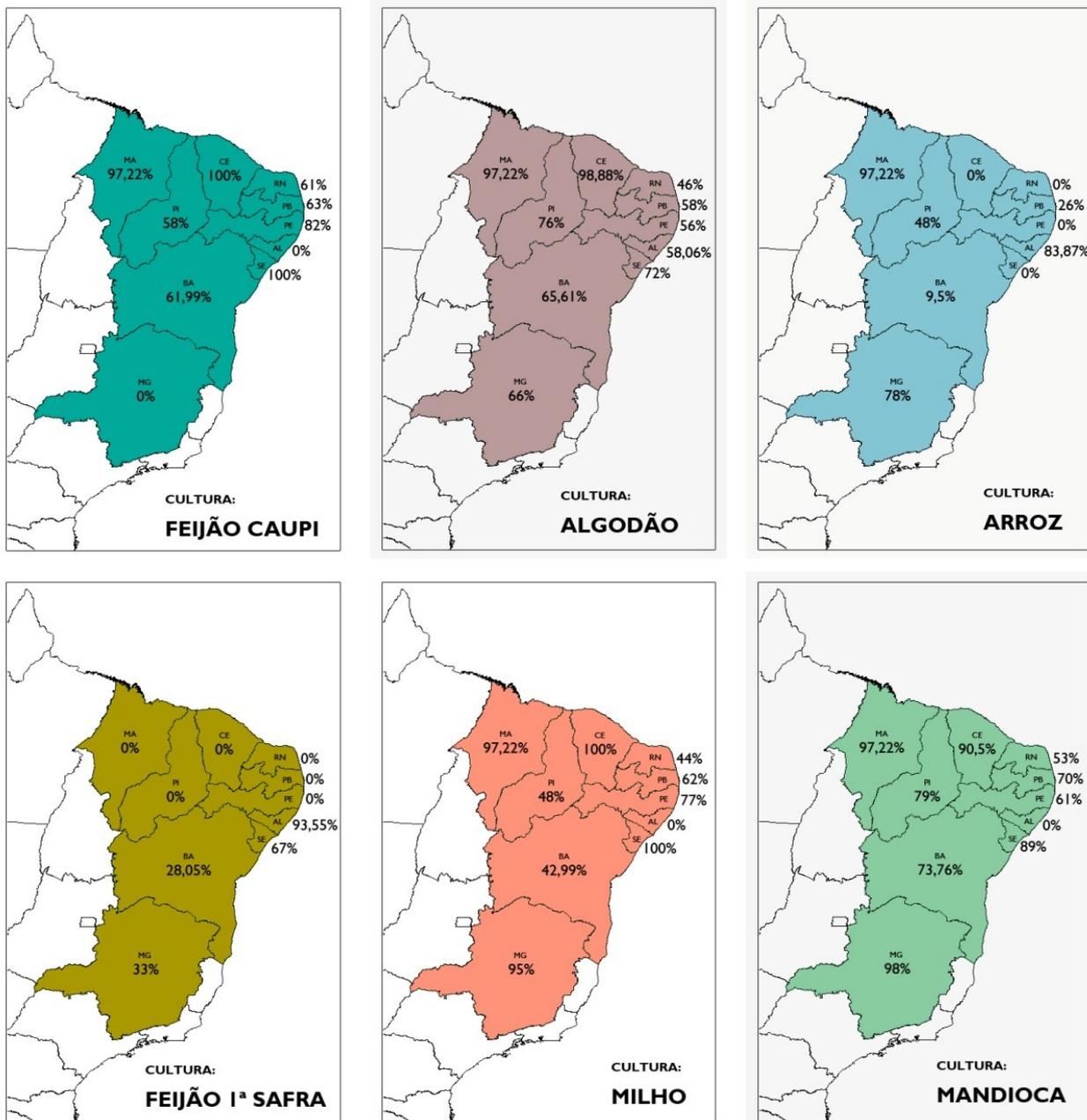
80. As culturas indicadas no marco regulatório do GS (art. 8º da Lei 10.420/2002) – feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão –, como condição de acesso ao pagamento do benefício, podem estar servindo de estímulo à adoção de práticas agronômicas contrárias ao preconizado pela pesquisa agropecuária nacional, já que não possuem indicação técnica para o seu cultivo na maior parte dos municípios do semiárido.

81. Confrontando-se as disposições do art. 8º da Lei 10.420/2002 com as Portarias do ZARC, verificou-se que, dentre os Municípios que participaram do programa Garantia Safra, apenas 66% tem indicação para milho, 9% para feijão 1ª safra, 68% feijão caupi, 21% para arroz, 75% para mandioca e 69% para algodão.

82. Existem Estados em que o percentual de zoneamento é de 0%, a exemplo do feijão caupi na Bahia e Alagoas, o arroz nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Sergipe, a mandioca e o milho nos estados de Alagoas, e feijão primeira safra no Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco.

83. As únicas culturas que estão totalmente amparados pelo zoneamento agrícola são o milho e o feijão caupi para plantio nos municípios dos estados de Sergipe e Ceará.

Mapa 2 – Percentual de municípios que possuem indicação técnica para o cultivo das culturas dispostas no art. 8º da Lei 10.420/2002.



Fonte: Mapa confeccionado pela equipe do TCU a partir das Portarias de Zoneamento Agrícola de Risco Climático – ZARC para a safra 2012/13 nos municípios da região da Sudene.

84. Apesar da alteração da Lei do Garantia Safra em 2012, que possibilitou o plantio de outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do fundo, verificou-se que, de acordo com as entrevistas realizadas com beneficiários e técnicos das empresas estaduais de pesquisa e extensão, os agricultores continuaram plantando apenas milho, feijão, algodão, arroz e mandioca em 2013.

85. Além disso, conforme exposto pelo MDA nas apresentações intituladas “Garantia Safra: um seguro para o Nordeste e para o Semiárido brasileiro” e “Garantia Safra: macroprocessos e evolução”, o próprio ministério divulga que “não há exigência de observação do zoneamento agrícola de risco climático ou de qualquer tecnologia de produção” o que caracteriza o incentivo por parte do ministério à adoção de práticas agrônômicas contrárias ao preconizado pela pesquisa agropecuária nacional.

86. Assim, se de um lado o Ministério da Agricultura por meio do ZARC não aconselha os cultivos indicados pelo Garantia Safra em diversos municípios do Semiárido, por outro lado o MDA estimula o plantio dessas culturas e garante o pagamento quando há perda da safra, incorrendo contra os princípios da eficiência e da economicidade.

87. Registraram-se em entrevistas nos municípios atendidos pelo GS, casos de agricultores que decidiram iniciar o plantio das culturas indicadas pelo Programa para que pudessem receber o benefício em caso de frustração, o que se constitui em mais um indício de que o GS tem estimulado a continuidade de práticas agronômicas não aconselhadas pela pesquisa agropecuária nacional.

88. Como consequência da situação encontrada verificou-se que a continuidade da utilização de culturas sem indicação técnica expõe os agricultores a constantes quebras de safra e potencializa o risco de perda e, conseqüentemente, amplia a dependência econômica dos agricultores em relação ao recebimento do benefício social.

89. Outro efeito é a ausência de melhora gradativa da situação econômica e social dos agricultores em situação de risco e a possibilidade de elevação da condição dos beneficiários do GS ao status de produtores rurais independentes, aptos a participar de outros programas governamentais de mitigação de riscos agroclimáticos como o Proagro e o Programa de Subvenção ao Seguro Rural, não caracterizados como benefícios sociais.

90. Como causas para a situação encontrada pode-se citar a ausência de cronograma ou plano de ação destinado a oferecer opções tecnicamente viáveis aos beneficiários para que possam ter atividades economicamente sustentáveis no semiárido, a exemplo de novas tecnologias de cultivo, culturas e cultivares adaptadas ao semiárido, armazenamento de água, irrigação.

91. No que se refere à possibilidade de utilização de tecnologias já existentes, verificou-se uma ausência de rotinas de trabalho para o mapeamento e a implantação de modalidades inovadoras de assistência técnica já conhecidas e em experimentação na região do Semiárido por ONGs e por centros de pesquisa regionais, bem como uma aproximação insuficiente com os centros da Embrapa para utilização dos estudos e projetos desenvolvidos para o semiárido.

92. Baseando-se nas causas identificadas para a situação encontrada, propõe-se determinação ao MDA para a adoção das medidas necessárias à:

- a) desestimular o plantio de culturas não aconselhadas pela pesquisa agropecuária nacional e, ao mesmo tempo, oferecer estímulo e opções de cultivos e de práticas agronômicas adaptadas ao semiárido, disponibilizadas pela pesquisa agropecuária nacional;
- b) estabelecer cronograma para o provimento de meios de acesso aos produtores beneficiários do Garantia Safra aos serviços de assistência técnica, de modo a implantar opções tecnicamente viáveis para o desenvolvimento de atividades economicamente sustentáveis a exemplo de novas tecnologias de cultivo, culturas e cultivares adaptadas ao semiárido, armazenamento de água, irrigação.

93. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se a adaptação dos beneficiários do Garantia Safra à utilização de técnicas viáveis para o Semiárido de forma que seja minimizada a possibilidade de perda dos plantios e a dependência econômica do benefício, gerando, assim, a melhora gradativa da situação econômica e social dos agricultores em situação de risco, com estabelecimento de condições para a geração de renda sustentável e a possibilidade de acesso outros programas governamentais de mitigação de riscos agroclimáticos como o Proagro e o Programa de Subvenção ao Seguro Rural, não caracterizados como benefícios sociais.

V. A instituição de rotinas de avaliação de impactos, de qualidade no atendimento e de sustentabilidade financeira deve melhorar a condução do Garantia Safra.

94. Grande parte das pequenas cidades na região da Sudene são fortemente dependentes da agricultura familiar. Os valores repassados pelo Benefício Garantia Safra impactam positivamente a economia local e tendem a diminuir o êxodo rural e contribuir para a manutenção do agricultor em sua atividade.

95. Esses resultados, porém, devem ser avaliados de maneira objetiva, de modo que possam ser utilizados para orientar a condução da Política Pública e servir como instrumento de transparência para a sociedade e os beneficiários.

96. O Garantia Safra não tem rotinas e sistemas para avaliação consistente de satisfação de seus usuários no que se refere ao atendimento ao público, indicadores de resultado e impactos, bem como da sustentabilidade do fundo utilizado para custear as despesas do Programa.

O Programa Garantia Safra deve ser orientado por indicadores de processo e de resultados consistentes.

97. O Garantia Safra utiliza como indicadores a adesão de municípios e agricultores, por safra e por estado, para medição periódica de seu desempenho. Esses indicadores medem apenas a evolução do quantitativo de adesões, porém não medem o desempenho global de acordo com o objeto do programa, que está relacionado com a garantia das condições mínimas de sobrevivência aos agricultores no Semiárido.

98. Os indicadores utilizados permitem saber o número de beneficiários inscritos no programa, mas não se sabe até que ponto as condições de convivência com o semiárido foram melhoradas ou se os valores são suficientes para manutenção das condições mínimas de sobrevivência, conforme estabelecido como objetivos pelos normativos do GS.

99. Além disso, conforme disposto no sítio do MDA na Internet, em reportagem intitulada “*Agricultores que receberem boleto do Garantia-Safra devem fazer o pagamento até 31/01*”, o GS é tratado pelo próprio Ministério como um seguro com recursos provenientes do Fundo Garantia-Safra, formado por aportes da União, dos estados, dos municípios e dos próprios agricultores familiares, o que dificulta a análise de seus resultados como benefício, conforme está definido em lei.

100. De acordo com o estudo realizado por Kawamura (2010), a falta de identidade no Garantia Safra é uma questão que precisa ser resolvida para se poder pensar a sustentabilidade do programa e que indicadores devem ser usados para avaliá-lo:

Se o programa se estruturar sobre uma lógica de seguro, então a composição dos fundos para seu financiamento e também a modalidade de prêmio aos agricultores em caso de perdas deveria obedecer a um critério de proporcionalidade previamente estabelecido. Isto é, o recebimento de recursos pelo programa deveria ser proporcional à capitalização que os aderidos fazem ao programa, e o tamanho do fundo deveria ser estabelecido de acordo com o percentual de adesão. Se, diferente disso, a lógica de programa de transferência de renda prevalecer, então o objetivo deve ser a cobertura do maior número possível de famílias em situação de sensibilidade ambiental a perdas decorrentes de problemas hídricos e os aportes governamentais ganham maior peso na determinação do tamanho do programa e sua cobertura.

101. Nesse sentido, a ausência de definição precisa por parte do MDA/SAF da natureza jurídica/escopo do programa, se é um seguro agrícola ou um programa de transferência de renda, dificulta o estabelecimento de indicadores e metas.

102. Mesmo sem indicadores consistentes, observou-se um processo de expansão do Garantia Safra sem corrigir falhas já detectadas pelos Órgãos de controle e sem aperfeiçoar o fluxo de informações, as formas de controle social e o processo de seleção dos beneficiados. Há iniciativa para ampliar o programa para áreas fora da região Sudene, conforme evidência o de Termo de Adesão que estende o Programa a 78 municípios do Rio Grande do Sul.

103. Essa ampliação, sem a avaliação sistematizada da efetividade do programa, representa ainda mais riscos à sustentabilidade do Fundo Garantia Safra, uma vez que foi construído para a região da Sudene e não foram localizados estudos a respeito dos impactos dessa ampliação.

104. Ainda com relação à qualidade de prestação de serviços do GS e análise de seus resultados, verificou-se que o programa não prevê a pesquisa periódica de satisfação dos usuários ou análise dos impactos do Programa que subsidie adequadamente a tomada de decisões governamental.

105. O principal efeito advindo da situação encontrada é de que os indicadores de resultado atualmente utilizados pelos gestores do GS não garantem que sejam medidos adequadamente o cumprimento dos objetivos da Política Pública, de forma que, assim, os desvios e problemas na execução do Programa deixam de ser objeto de aprimoramento, afastando ganhos de eficiência necessários à sustentabilidade do mesmo em médio e longo prazo.

106. A ausência de indicadores de resultado e de processos consistentes pode ser atribuída aos seguintes fatores:

- a) inexistência de rotina de trabalho e de desenvolvimento de indicadores de desempenho que meçam efetivamente os resultados da atuação do gestor para consecução dos seguintes diretrizes/objetivos: i. garantia de condições mínimas de sobrevivência após eventos severos de seca ou excesso hídrico; ii. melhoria das condições de convivência com o semiárido.
- b) inexistência de rotina de trabalho e de desenvolvimento de padrões mínimos de qualidade e de satisfação dos usuários;
- c) indefinição da MDA/SAF da natureza jurídica/escopo do programa: se é um seguro agrícola ou um programa de transferência de renda, o que dificulta o estabelecimento de indicadores e metas.

107. Baseado nas causas identificadas da situação encontrada descrita acima se propõe a expedição de determinação ao MDA para que, em respeito aos princípios da transparência e da efetividade, adote as medidas necessárias para:

- a) desenvolver indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes da lei 10.420/2002, quais sejam “garantia de condições mínimas de sobrevivência após eventos severos de seca ou excesso hídrico” e “Melhoria das condições de convivência com o semiárido”, contendo no mínimo: a). rotinas e fontes de coletas de dados; b) Planos de metas de curto, médio e longo prazo; e c) rotinas de revisão de estratégias em conformidade com os resultados dos indicadores;
- b) deixar clara a natureza do Garantia Safra como um benefício, conforme define a Lei 10.420/2002, em suas peças de divulgação do programa e rotinas internas de operacionalização ou envide esforços no sentido de adaptar os normativos do GS para que a política seja definida sob a lógica de seguro rural para agricultores de baixa renda;
- c) realizar estudo destinado à implantação de padrões mínimos de atendimento ao beneficiário do Garantia Safra, promovendo ainda a implantação de rotinas de trabalho

para a aferição da qualidade dos serviços e produtos oferecidos pelos operadores do GS (prefeituras, sindicatos, etc.), bem como os índices de satisfação dos usuários.

108. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se um avanço na aferição dos resultados obtidos pela gestão do Garantia Safra, de forma que os desvios e problemas na execução do programa possam ser objeto de aprimoramento, obtendo-se os ganhos de eficiência necessários à sustentabilidade do programa em médio e longo prazo, bem como a melhoria na avaliação da quantidade de recursos despendidos em relação à efetividade das ações do Programa.

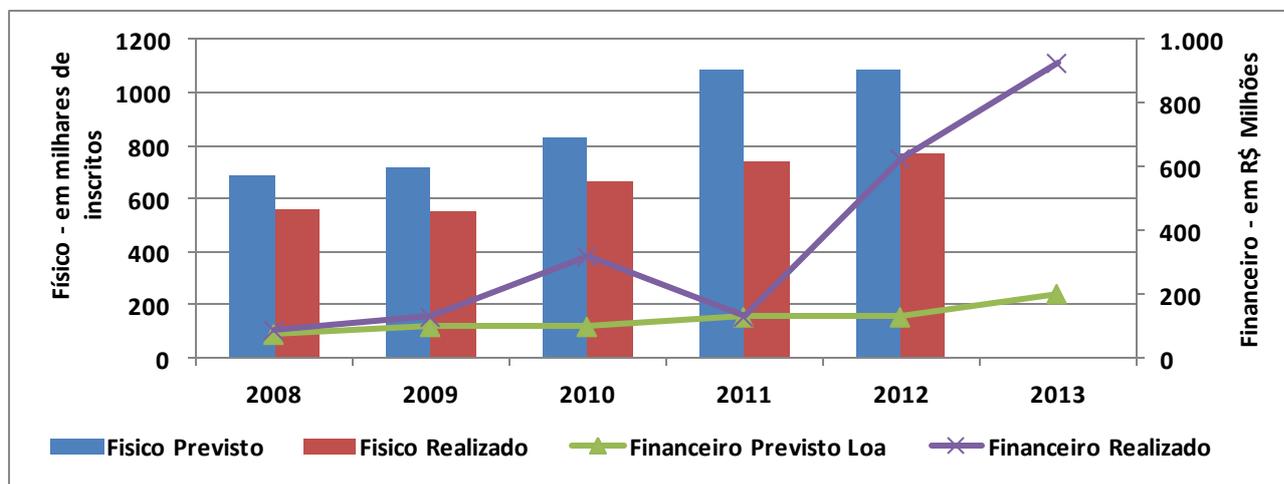
A sustentabilidade do Fundo Garantia Safra deve ser avaliada periodicamente, para garantir o equilíbrio financeiro do Fundo.

109. A análise da execução físico-financeira do Garantia Safra demonstra falhas no planejamento e controles dos resultados orçamentários. Os dados do Sigplan e do Siop, do exercício 2008 até 2012, exercícios em que o sistema esteve ativo, indicam que as metas físicas não foram observadas e que os resultados físicos e financeiros eram incompatíveis.

110. As metas físicas são calculadas com base na quantidade de agricultores inscritos no Programa. Ocorre que esse indicador não demonstra correspondência com a meta financeira, uma vez que esses valores estão relacionados à quantidade de agricultores que receberam o benefício.

111. O gráfico a seguir demonstra que, para os exercícios analisados, a meta física (número de agricultores inscritos) esteve sempre abaixo das metas inicialmente estabelecidas em cada exercício, enquanto que o gasto com o programa sempre esteve acima das metas financeiras traçadas para cada exercício, piorando-se o panorama nos exercícios de 2012 e 2013, devido à seca que atinge a Região Nordeste.

Gráfico 4 – Rendimento Físico e Financeiro da Ação Contribuição ao Fundo Garantia Safra



Fonte: Gráfico confeccionado pelo TCU a partir de dados do Sigplan e do SIOP - exercícios 2008 a 2013. Dados físicos do Programa no exercício de 2013 não disponíveis.

112. Em 2008, a meta física constante da Lei Orçamentária Anual previu a cobertura de 686,3 mil agricultores, tendo sido alcançados 558,5 mil. O orçamento de R\$ 75,5 milhões, definido inicialmente, teve que ser suplementado, perfazendo um total de R\$ 89,1 milhões.

113. No exercício de 2009 foi prevista a adesão de 718,8 mil famílias, tendo sido alcançadas, 553,2. Considerando a meta física estabelecida, o orçamento inicialmente previsto foi de R\$ 130 milhões, sendo executado, no entanto, o total de R\$ 627,1 milhões para pagamento de 423,5 beneficiários.

114. Em 2010, a meta física constante da Lei Orçamentária Anual previu a cobertura de 833,8 mil agricultores com o orçamento de R\$ 100 milhões, entretanto, tal valor foi suplementado, perfazendo um total de R\$ 320 milhões para atendimento de 639,2 mil agricultores.

115. No exercício de 2011 foi prevista o atendimento de 1.083.333 famílias, tendo sido alcançadas, entretanto 737,9 mil agricultores inscritos. Considerando a meta física estabelecida, o orçamento inicialmente previsto foi de R\$ 130 milhões, para pagamento de 166.935 beneficiários. Esse foi o único exercício da série em que não foi demandada a suplementação orçamentária.

116. Para o exercício de 2012 foi previsto o atendimento de 1,08 milhão de famílias, tendo sido alcançadas, entretanto 771,3. Considerando a meta física estabelecida, o orçamento inicialmente previsto foi de R\$ 130 milhões, sendo executado, no entanto, o total de R\$ 627,1 milhões, com o pagamento de 769,02 mil beneficiários.

117. De acordo com esses dados da série apresentada acima, observa-se que a contribuição federal no período foi da ordem de R\$ 1,68 bilhão maior que os limites autorizados pelo orçamento. O exercício de 2013 apresenta uma suplementação ainda maior, apesar de previsto o valor de R\$ 203 milhões, até outubro de 2013 o programa já tinha consumido o total de R\$ 927 milhões.

118. Analisando-se os resultados de pagamento de indenizações no período de 2006 a 2013 conclui-se que o mesmo não possui sustentabilidade financeira, necessitando de aportes cada vez maiores, conforme a entrada de novos beneficiários e apresenta problemas graves de previsibilidade, uma vez que os aportes financeiros da União ao Fundo Garantia Safra foi feito em até 383% a mais do que o previsto na Lei Orçamentária Anual do ano de referência, não sendo suplementado apenas no exercício de 2011.

119. Como consequência dessa situação encontrada, a União tem, em praticamente todos os exercícios, excedido o valor estimado de gastos do Governo Federal enviado ao Congresso no PLOA. Isso demonstra que o Governo Federal está exposto a riscos desconhecidos e que o princípio da transparência não tem sido aplicado ao orçamento do GS, que apesar dos seguidos déficits tem sido previstos com erros que chegaram a ultrapassar os 300%.

120. Tal fato dificulta ainda o exercício dos controles interno, externo e social das atividades e dos objetivos do programa devido às falhas de ajustes nos processos de coleta e tratamento dos dados orçamentários.

121. Como causas para a situação encontrada pode-se destacar:

- a) falta de sistematização de rotina para apuração dos valores para inclusão no PPA e orçamentos anuais relacionados com o número de beneficiários, baseada em cálculos atuariais para definição dos percentuais de contribuição do Fundo Garantia Safra, de modo que haja equilíbrio entre as contribuições de cada ente federado e a previsão de desembolso;
- b) incompatibilidade dos parâmetros utilizados para definição das metas, visto que as metas físicas do programa se referem ao número de beneficiários inscritos, porém as metas financeiras correspondem ao número de beneficiários que receberam indenizações.

122. Considerando as causas identificadas da situação encontrada propõe-se determinação ao MDA que, de modo a garantir o princípio da transparência e dar previsibilidade ao orçamento do Programa, adote as medidas necessárias para a compatibilização de dados físicos e financeiros do programa nas peças orçamentárias dos próximos exercícios, de modo a proporcionar equilíbrio financeiro ao Fundo e dar previsibilidade ao orçamento definido na LOA de cada exercício.

123. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas espera-se a melhoria do controle interno, externo, e social das atividades e objetivos do programa, com uma maior transparência na coleta e tratamento dos dados orçamentários, bem como a promoção de maior equilíbrio financeiro do Fundo Garantia Safra.

A ausência de documentação das regras de negócio dos sistemas informatizados e das bases de dados Garantia Safra provoca deficiências na condução do Programa.

124. A análise do Dicionário de Dados das bases do Pronaf e do Garantia Safra enviados pelo MDA ao TCU demonstra que o referido dicionário é resultado de reengenharia reversa do banco de dados. Não há uma definição precisa sobre os elementos de dados, ou seja, não há uma descrição semântica de cada campo das tabelas de dados.

125. Para se obter informações sobre a renda dos beneficiários do Garantia Safra, por exemplo, não se consegue a informação analisando os dados armazenados no banco de dados, nem há documentação de software em que seja estabelecida a regra de como se obter essa informação. Em atendimento à pedido do TCU, para se obter as rendas brutas dos beneficiários do programa GS, foi necessário fazer reengenharia reversa dos códigos do sistema.

126. Não há controle das informações históricas sobre a folha de pagamento do Garantia Safra, dentro dos sistemas de informação e em suas bases de dados. Na base de dados solicitada observa-se diferenças na quantidade de registros apresentada oficialmente pelo MDA e o que se encontra armazenado na base de dados.

127. A geração da folha de pagamento do Garantia Safra é elaborada por meio de acesso direto às bases de dados. Não há um relatório gerencial controlado pelo sistema gerenciador do Programa e as informações históricas não se encontram na base de dados.

128. Em consequência, há dificuldades de manutenção dos bancos de dados do Programa, dificuldades de se obter relatórios gerenciais do seu funcionamento, o modelo e a documentação das bases de dados não podem ser considerados completos. Há também a ausência de uma associação de significados dos termos utilizados, o que faz com que a informação fique no domínio de alguns profissionais da área de banco de dados e caso esses profissionais deixem o cargo, haverá perda de informações.

129. O acesso direto à base de dados para gerar as folhas de pagamento representa uma falha de segurança, pois há um risco maior de que os dados sejam indevidamente modificados ou perdidos.

130. Como causas para a situação encontrada pode-se destacar:

- a) a ausência de Dicionário de Dados dos sistemas mantidos pelo MDA;
- b) os sistemas foram desenvolvidos no passado sem a devida documentação e, em razão da alta demanda da área de informática do MDA, os sistemas continuam a ser mantidos sem que se desenvolva essa documentação;
- c) a informática do MDA assumiu recentemente os sistemas referentes ao Garantia Safra, que estavam sobre a responsabilidade da própria Secretaria de Agricultura familiar – SAF/MDA;
- d) não houve tempo hábil, segundo informado pelos servidores da informática, de serem desenvolvidos os relatórios gerenciais;
- e) os dados de folha de pagamento eram controlados por meio de planilhas eletrônicas, o que ocasiona distorção no momento de se gerar relatórios. Os dados continuam a ser extraídos de forma manual.

131. Considerando as causas identificadas, propõe-se recomendar ao MDA que, conforme boas práticas (Cobit 4.1, objetivo de controle AI2.7 e AI6.5), no prazo de 120 dias, apresente ao Tribunal plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades contendo as medidas necessárias para:

- a) desenvolver o dicionário de dados compatível com o modelo de dados dos sistemas do Garantia Safra, de modo a tornar mais eficientes as manutenções evolutivas e corretivas do sistema, melhorando o entendimento das equipes envolvidas;
- b) carregar na base de dados do Garantia Safra todas as informações históricas de folha de pagamento;
- c) desenvolver relatórios gerenciais que diminuam o acesso direto à bases de dados por desenvolvedores e membros da equipe de banco de dados.

132. Como benefícios pela adoção dessas medidas espera-se:

- a) a melhoria no controle da informação, de modo a tornar mais eficientes as manutenções evolutivas e corretivas, melhorando o entendimento das equipes envolvidas sobre o sistema;
- b) possibilitar que as decisões gerenciais tomadas levem em conta informações seguras, integras e confiáveis.
- c) facilitar a geração das folhas de pagamento, minimizando riscos de que dados sejam corrompidos ou mesmo que dados errôneos sejam gerados.

VI. Análise dos Comentários dos Gestores

133. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, por meio do Ofício 0653/2013-TCU/SecexAmbiental, de 02/12/2013, dirigido ao Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional realizada no Programa Garantia Safra para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório.

134. A Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) encaminhou seus comentários pelo Ofício nº 293/2013/SE-MDA, de 18/12/2013, culminando em alterações nos parágrafos 32, 34, 35, 36, 37 e 117, além da tabela 1.

135. A análise detalhada de cada questionamento do gestor encontra-se no apêndice A, bem como a descrição das alterações feitas no relatório final em decorrência desses apontamentos.

VII. Conclusão

136. O Benefício Garantia Safra tem ajudado a garantir renda mínima a agricultores da região da Sudene e que vinham há vários anos sofrendo perdas sistemáticas em suas lavouras devido à falta e/ou inconstância de chuvas.

137. Essa política, em conjunto com outros benefícios sociais, tem contribuído para o combate à miséria e servido como estímulo para o agricultor se manter na atividade rural, tendo se expandido fortemente nos últimos exercícios e chegando a abranger mais de 770 mil famílias, com gastos de R\$ 950 milhões no exercício de 2012.

138. Apesar desse importante papel, existem ainda diversas oportunidades de melhoria em sua dinâmica de planejamento e controle, na melhoria da convivência dos agricultores familiares com o semiárido, além de avanços a serem obtidos no monitoramento da qualidade de prestação dos serviços e na avaliação de seus impactos.

139. No que se refere às instâncias e fóruns de decisão, planejamento e controle social do Garantia Safra foram encontradas situações que comprometem a eficiência e a economicidade da execução da política, tais como o pagamento de mais de 87 milhões em benefícios para agricultores fora do perfil do Programa nos exercícios de 2011 e 2012.

140. Além disso, há necessidade de verificar o pagamento de outros R\$ 300 milhões, nos mesmos exercícios, a beneficiários que possuem veículos automotores, situação incompatível com a renda familiar de 1,5 salários mínimos requeridos pelas regras do Programa, devido ao investimento inicial e custos de manutenção de tais bens.

141. Além disso, o programa carece de detalhamento na mensuração de riscos, uma vez que o orçamento definido inicialmente nas Leis Orçamentárias tem que ser constantemente suplementado, excedendo ao estabelecido como cota de 60% da União para contribuição com o Fundo Garantia Safra, chegando a 382% em 2011 e 357% em 2012 do programado inicialmente no PLOA enviado ao Congresso Nacional, o que compromete a transparência e a previsão orçamentária da Política.

142. No que se refere à melhoria de convivência dos agricultores com a região do semiárido, nota-se que o GS não tem uma sistemática de operacionalização de ações para melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com esse bioma, conforme definido no art. 6ºA da Lei 10.420/2002, e pode ainda estar servindo de estímulo à adoção de práticas agronômicas não indicadas para a região pela pesquisa agropecuária nacional.

143. No monitoramento de impactos, constatou-se que os gestores do Garantia Safra não possuem rotinas e sistemas para avaliação consistente de dados a respeito de satisfação de seus usuários, de indicadores de resultados, impactos e objetivos traçados para o Programa, bem como da sustentabilidade do fundo utilizado para custear suas despesas.

144. As deliberações propostas pelo TCU visam à instituição de novos controles nos sistemas informatizados, ao aperfeiçoamento de dimensionamento de riscos financeiros, ao tratamento de informações estratégicas, à avaliação periódica da sustentabilidade financeira do Fundo Garantia Safra, além da instituição de medidas de estímulo às práticas agronômicas adequadas para a região do semiárido.

145. Espera-se que a implementação das medidas propostas aumente o desempenho da política na consecução de seu objetivo de garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico e proporcione a economia de R\$ 23,4 milhões anualmente aos cofres públicos, além da recuperação de R\$ 66,7 milhões pagos a agricultores fora do perfil determinado em lei, referente às safras 2011/12 e 2012/13.

VIII. Proposta de Encaminhamento

146. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

I. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que:

- a) proceda à análise dos casos detectados na auditoria de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção, identificados no cruzamento de dados com os sistemas RENAAM, SIAPE, SISOB, RAIS e SNCR com o Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra e, em caso de confirmação das irregularidades, promover a exclusão dos beneficiários e empreender os esforços necessários para a restituição das indenizações devidamente atualizadas monetariamente, com fundamento no art. 5º, incisos VI, VII e IX do Decreto 4.962/2004 (parágrafos 31 - 46);
- b) estabeleça rotinas destinadas a melhorar os controles internos do Programa, de modo a viabilizar o cumprimento do artigo 10 da Lei 10.420/2002, a exemplo de: b1) rotina automática de cruzamento de dados dos beneficiários com o sistemas RENAAM, SIAPE, SISOB, RAIS e SNCR nos sistemas de controle do Garantia Safra ou de emissão da DAP, dentre outros julgados importantes para coibir fraudes e prejuízos no GS; e b2) mecanismos de responsabilização das pessoas que prestarem informações falsas para atender aos requisitos de acesso ao programa ((parágrafos 31 - 46);
- c) Institua, de modo a cumprir o princípio da transparência, metodologias formais e rotinas de trabalho para cálculo da previsão de gastos para inclusão nos PPAs e PLOAs (parágrafos 47-59);
- d) estabeleça cronograma de ações destinadas a retirar os agricultores do risco climático, a exemplo de iniciativas que configurem melhora das condições de plantio ou a introdução de novas tecnologias no Zoneamento Agrícola de Risco Climático, de modo a cumprir o disposto no do inc. XI, art. 3º do Decreto 4.962/2004 (parágrafos 64-77);
- e) institua mecanismos de divisão de responsabilidades das três esferas do poder federativo, definindo as ações de estímulo à disseminação de tecnologias de convivência com o Semiárido, associadas ao benefício garantia safra, de modo a cumprir o artigo 6ºA da Lei 10.420/2002 (parágrafos 64-77);
- f) desenvolva mecanismos de controle para a participação obrigatória dos beneficiários em programas de capacitação e profissionalização como condição para receberem o benefício, de modo a cumprir o disposto no art. 10 parágrafo único da Lei 10.420/2002; (parágrafos 64-77);
- g) desenvolva mecanismos de estímulo à prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários do garantia safra, bem como de planejamento conjunto com entidades que prestam esse serviço, de modo a dar sustentabilidade às suas atividades econômicas e melhorar as condições de convivência com o semiárido, de modo a cumprir o artigo 6ºA da Lei 10.420/2002 (parágrafos 64-77);
- h) institua mecanismos para desestimular o plantio de culturas não aconselhadas pela pesquisa agropecuária nacional e, ao mesmo tempo, oferecer estímulo e opções de cultivos e de práticas agrônomicas adaptadas ao semiárido, disponibilizadas pela pesquisa agropecuária nacional (parágrafos 80-92);
- i) estabeleça cronograma para o provimento de meios de acesso aos produtores beneficiários do Garantia Safra aos serviços de assistência técnica, de modo a implantar opções

tecnicamente viáveis para o desenvolvimento de atividades economicamente sustentáveis a exemplo de novas tecnologias de cultivo, culturas e cultivares adaptadas ao semiárido, armazenamento de água, irrigação (parágrafos 80-92);

- j) desenvolva indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes da lei 10.420/2002, quais sejam “*garantia de condições mínimas de sobrevivência após eventos severos de seca ou excesso hídrico*” e “*Melhoria das condições de convivência com o semiárido*”, contendo no mínimo: i1) rotinas e fontes de coletas de dados; i2) planos de metas de curto, médio e longo prazo; e i3) rotinas de revisão de estratégias em conformidade com os resultados desses indicadores (parágrafos 96 - 107);
- k) deixe clara a natureza do Garantia Safra como um benefício, conforme define a Lei 10.420/2002, em suas peças de divulgação do programa e rotinas internas de operacionalização ou envide esforços no sentido de adaptar os normativos do GS para que a política seja definida sob a lógica de seguro rural para agricultores de baixa renda (parágrafos 96 - 107);
- l) realize estudo destinado à implantação de padrões mínimos de atendimento ao beneficiário do Garantia Safra, promovendo ainda a implantação de rotinas de trabalho para a aferição da qualidade dos serviços e produtos oferecidos pelos operadores do GS (prefeituras, sindicatos, etc.), bem como os índices de satisfação dos usuários (parágrafos 96 - 107);
- m) compatibilize os dados físicos e financeiros do programa nas peças orçamentárias dos próximos exercícios, de modo a proporcionar o equilíbrio financeiro ao Fundo e dar previsibilidade ao orçamento definido na LOA de cada exercício, em conformidade com o princípio da transparência (parágrafos 109 - 122).

II. **Recomendar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:

- a) institua medidas de curto, médio e longo prazo para qualificação da atuação dos CMDRS, a exemplo de: programas de formação e educação continuada de seus membros, estímulos à integração com os órgãos locais e municipais, disseminação de boas práticas, dentre outras consideradas adequadas pelo Comitê Gestor do Garantia Safra (parágrafos 31 - 46); e
- b) institua medidas de estímulo ao acompanhamento do histórico do produtor e de inscrição no Programa pelos órgãos locais de assistência técnica (parágrafos 31 - 46);
- c) conforme boas práticas definidas no Cobit 4.1, objetivo de controle AI2.7 e AI6.5, adote providências para (parágrafos 124 - 131):
 - c.1) desenvolver dicionário de dados compatível com o modelo de dados dos sistemas do Garantia Safra, de modo a tornar mais eficientes as manutenções evolutivas e corretivas do sistema, melhorando o entendimento das equipes envolvidas;
 - c.2) carregar na base de dados do Garantia Safra todas as informações históricas de folha de pagamento;
 - c.3) desenvolver relatórios gerenciais que diminuam o acesso direto à bases de dados por desenvolvedores e membros da equipe de banco de dados.

III. **Determinar** ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações constantes dos itens I e II retro, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas; em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250,



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em conformidade com o art. 243 do seu Regimento Interno, parágrafos 196/197-202/207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, no prazo de até 120 dias da ciência;

IV. **Determinar** à Segecex que, em conjunto com a Secex Ambiental e com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI, disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público.

V. **Dar ciência** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica: ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário - MDA, ao Presidente da Empresa de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, e demais Instituições com participação registrada na Auditoria, para ciência e ampla divulgação interna junto às unidades interessadas.

VI. **Autorizar** a SecexAmbiental a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo.

VII. **Arquivar** os autos.

Brasília (DF), em 27 de Dezembro de 2013.

Assinado Eletronicamente
Aderbal Amaro de Souza
AUFC Matrícula 5610-3

Assinado Eletronicamente
Isabella Lopez Rezende de Barcelos
AUFC Matrícula 9459-5

Assinado Eletronicamente
Renan Bezerra Milfont
AUFC Matrícula 7689-9

Assinado Eletronicamente
Sivilan Quadros Tonhá
AUFC Matrícula 5863-7

Assinado Eletronicamente
Tiago Modesto Carneiro Costa
AUFC Matrícula 5610-3
Coordenador

Apêndice A – Análise dos comentários do Gestor.

1. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, por meio do Ofício 0653/2013-TCU/SecexAmbiental, de 02/12/2013, dirigido ao Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional realizada no Programa Garantia Safra para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório.

2. A Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) encaminhou seus comentários por meio do Ofício nº 293/2013/SE-MDA, de 18/12/2013 (peça 23), no qual questiona alguns itens analisados a seguir.

Questionamentos quanto ao item III do relatório:

Nesse item a SAF questiona os critérios utilizados pela equipe de auditoria para a pesquisa da existência de beneficiários fora do perfil requerido pela Lei com os seguintes argumentos:

- a) cruzamento de dados referente a vínculo com o poder público: “informamos que não há nada na Lei de Agricultura Familiar ou na legislação do Garantia Safra, que impeça uma pessoa com vínculo com o Poder Público Municipal, Estadual ou Federal, prefeito, Vice Prefeito, Vereador ou suplente de Vereador, de ser agricultor familiar (...). Suplente de vereador, por exemplo, não recebe salário de vereador, então, afirmar que há 1.328 pessoas com perfil inadequado para o Garantia Safra pelo simples fato de ser “suplente de vereador” não tem respaldo legal e não nos parece adequado/recomendado.”;
- b) cruzamento de dados referente a pessoas falecidas: “Os ‘Beneficiários falecidos durante o exercício de inscrição’ não podem ter ‘um perfil inadequado para o GS’, já que a DAP e o Garantia Safra são para o estabelecimento familiar, para a unidade familiar de produção”;
- c) cruzamento de dados referente a pessoas que vivem fora da Região da Sudene: “faz-se necessário entender melhor essa situação antes de concluir de que são pessoas com perfil inadequado para o Garantia Safra. Primeiro porque não é possível uma pessoa de fora da região da Sudene fazer sua inscrição no Garantia Safra. O sistema Garantia Safra é programado, somente, para a citada Região. Segundo, a migração sazonal e a pluriatividade fazem parte da dinâmica dos agricultores de baixa renda do Nordeste. Então, é necessário cautela quanto a essa tipologia”;
- d) cruzamento de dados referente a base de dados do RENAVAM: “não há nada na legislação do Garantia-Safra que impeça agricultores proprietários de veículos automotores de participarem do Garantia-Safra. Esse tipo de cruzamento não é adequado porque extrapola os critérios legais estabelecidos para o GS”.

3. Os cruzamentos apontados no item “d” do parágrafo anterior são tratados como indícios da ocorrência de casos de descumprimento do inciso III do artigo 10 da Lei 10.420/2002, referente à renda familiar máxima de 1^{1/2} salários mínimos e que devem ser tratados com maior cautela pelos gestores responsáveis pelo Garantia Safra.

4. A título de exemplo, destaca-se para os beneficiários inscritos nos exercícios de 2011 e 2012, foram localizados diversos veículos de fabricação nos anos de 2010, 2011 e 2012, entre motos e automóveis. Dentre eles:

- a) Motocicletas Honda/CG 125 ano/fabricação 2010 ou 2011 – foram localizados 1.901 ocorrências desse veículo, sendo que para beneficiários inscritos no exercício de 2012

foram 4.532 registros. O valor sugerido no site do fabricante é de R\$ 5.890,00. Em simulação no site do Banco Bradesco, por exemplo, é necessário que seja efetuada uma entrada de R\$ 2.982,42 e o restante em 36 parcelas de R\$ 170,71. Esse valor mostra-se incompatível com um perfil de beneficiário que possui renda familiar de, no máximo, um salário mínimo e meio e acaba de sofrer uma perda de safra referente a evento agroclimático adverso;

- b) Veículos diversos ano/fabricação 2010 ou 2011 – foram localizados 275 automóveis diversos deste tipo para beneficiários inscritos em 2011 e 423 para beneficiários inscritos no exercício de 2012, dentre eles veículos de luxo como GM S10, Hyundai Tucson, Ford Ranger, Mitsubishi Pajero TR4, Toyota Hilux SW4 e Nissan Sentra.

5. Esses dados constituem-se em fortes indícios de incompatibilidade entre a renda e o perfil requeridos pelo programa e o perfil dos beneficiários apontados pelo cruzamento efetuado pela equipe de auditoria. Diante disso, o relatório foi alterado para incorporar os aspectos acima apontados e deixar mais claro o intento do TCU com as deliberações propostas.

6. Quanto ao item “c” do parágrafo 3, referente aos beneficiários que vivem fora da Região da Sudene, destaca-se que a maioria possuía emprego em outros estados no mesmo exercício de inscrição, o que constitui-se em afronta ao §2º do artigo 1º da lei 10.420/2002, o qual estabelece:

§ 2o O Benefício Garantia-Safra somente poderá ser pago aos agricultores familiares residentes em Municípios nos quais tenha sido verificada perda de safra nos termos do art. 8o desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008).

7. Dessa forma serão mantidos os itens correspondentes no relatório de auditoria, uma vez que não foram apresentados elementos novos.

8. No que se refere ao item “a” do parágrafo 3, referente aos suplentes de vereadores, acolhem-se as alegações do gestor retirando-se os itens correspondentes do relatório.

9. O mesmo ocorre no que se refere ao item “b” do mesmo parágrafo, referente a Beneficiários falecidos durante o exercício de inscrição, que também terão seus itens correspondentes retirados do relatório.

10. A SAF alega que não há riscos à sustentabilidade do Fundo Garantia Safra e que não é necessário definir metodologia de cálculo para apuração dos valores para inclusão no PPA e no PLOA com as seguintes alegações:

- a) Riscos de sustentabilidade do Fundo Garantia-Safra: *“Não há risco de sustentabilidade do Fundo Garantia-Safra. A lei é enfática quanto à responsabilidade da União em aportar recursos caso o saldo do fundo não seja suficiente para garantir o direito dos agricultores aderidos. Além disso, não é possível um ano antes, determinar qual será a sinistralidade e os valores das indenizações que deverão ser feitas em mais de 1.200 municípios. As previsões meteorológicas não conseguem definir com tanta antecedência como será a safra agrícola seguinte. Portanto, diante desse quadro, a existência de déficits recorrentes no orçamento do Garantia Safra não pode ser atribuída à falta de metodologia formal para cálculo da sinistralidade, mas sim à defasagem no cálculo das perdas quando da criação do Programa, em 2002. Em grande medida, a deficiência eventual de recursos no fundo será corrigida com a elevação da participação das contribuições dos seus quatro mantenedores: agricultores, estados e União, o que está em curso e será concluído em 2016.”*;
- b) Recomendações referentes ao item: *“Quanto às recomendações, não entendemos necessário definir metodologia para apuração dos valores pra inclusão no PPA’s e PLOA’s, uma vez que essa dinâmica já foi prevista na lei que criou o Garantia Safra.*

Não entendemos necessário adotar metodologia válida para cálculos de sinistralidade do Garantia Safra dado que fizemos esse trabalho, a partir do histórico de sinistralidade do Programa, e fizemos os reajustes adequados para a recomposição do Fundo Garantia Safra. Por último, não entendemos a necessidade de definir e adotar metodologia de cálculo de riscos financeiros para a sustentabilidade do Fundo Garantia Safra porque não há riscos financeiros”.

11. No que se refere aos riscos de sustentabilidade do Fundo Garantia Safra e da política em si, ressalta-se que apesar da existência de cronograma de aumento de receitas do Fundo de 33% para 68% de 2012 até 2016, proveniente da Lei 10.420/2002, esse valor não foi definido com base em cálculos atuariais e não há evidências de que ele seja suficiente para cobrir todas as despesas do Programa e por isso o relatório fez menção aos riscos a respeito de sua sustentabilidade.

12. Não foi apontado no relatório o risco de inadimplência do Governo Federal no pagamento de seus beneficiários, uma vez que a lei estabelece que os valores devem ser suplementados pela União em caso de déficits.

13. O que se aponta no relatório é que, reiteradamente, o Governo Federal vem subestimando os gastos com o Programa Garantia Safra e não existem estudos que apontem uma estimativa de gastos com esse programa para os próximos exercícios. Ou seja, não há qualquer segurança orçamentária quanto ao montante que será gasto, conforme demonstra o histórico da tabela 1, e, apesar disso, o MDA tem tido metas de cobertura de beneficiários cada vez maiores.

14. Tal conduta não só compromete a sustentabilidade do fundo (definida aqui como a preocupação com a perpetuidade de suas atividades, isto é, atividades que sejam garantidas também no longo prazo, ou que não se esgotem e se degradem com o decorrer do tempo), como também a transparência fiscal, uma vez que não há qualquer estimativa baseada em metodologia válida que dê qualquer nível de previsibilidade do gasto com essa política no médio e longo prazo. Assim, o Governo Federal está assumindo, no ato da inscrição dos beneficiários, uma despesa de valor indefinido e não estimado, o que, mantido como está, obrigará a União a aprovar créditos suplementares regularmente, comprometendo assim a previsibilidade do orçamento e sua transparência.

Tabela 1 - Demonstração do Reforço de Dotação ocorrido de 2006 a 2013.

	PLOA	Empenhado Liquidado	Reforço de dotação (Empenhado - LOA)	Reforço percentual
2006	50.500.000,00	56.560.000,00	6.060.000,00	12%
2007	50.500.010,00	185.500.010,00	135.000.000,00	267%
2008	75.500.000,00	89.100.000,00	13.600.000,00	18%
2009	100.058.750,00	130.058.750,00	30.000.000,00	30%
2010	100.058.750,00	320.058.750,00	220.000.000,00	220%
2011	130.000.000,00	130.000.000,00	0,00	0%
2012	130.000.000,00	627.130.080,00	497.130.080,00	382%
2013	203.000.000,00	927.330.080,00	724.330.080,00	357%
Somatório	839.617.510,00	2.465.737.670,00	1.626.120.160,00	

Fonte: Tabela confeccionada pela equipe de auditoria com base em pesquisa no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

15. As propostas feitas no relatório em nenhum momento buscam a determinação exata do orçamento do Fundo Garantia Safra, mas sim uma maior transparência na definição do orçamento do PLOA para que o Congresso possua números mais próximos da realidade e do histórico do Programa para que possa tomar suas decisões no momento da votação para

aprovação das peças orçamentárias, evitando basear-se em cálculos subestimados. Além disso, é necessário que as peças orçamentárias reflitam adequadamente o risco assumido pelo Governo Federal com a política, em obediência ao princípio orçamentário da Exatidão, evitando que fique subestimado.

16. Segundo Sanches, na obra intitulada “Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins (p. 149)”, o princípio da exatidão é definido como:

Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual as estimativas orçamentárias devem ser tão exatas quanto possível, a fim de dotar o Orçamento da consistência necessária para que esse possa ser empregado como instrumento de gerência, de programação e de controle.

17. Discorda-se do MDA de que a metodologia para a apuração dos valores para inclusão nas peças orçamentárias já esteja prevista na lei que criou o Garantia Safra. A Lei 10.420/2002 apenas define os valores a serem pagos pelos envolvidos na política, o que não substitui uma metodologia de cálculo para solicitação do orçamento no PLOA, já que o risco adicional (o que exceder aos valores dispostos na lei) deverá ser assumido pela União. Além disso, conforme já dito, os valores definidos como receitas pelo fundo não estão baseados em qualquer metodologia cientificamente válida, o que reforça o fato de que a União está assumindo um risco indefinido na operacionalização da política e que pode chegar a praticamente 100%, conforme aconteceu no exercício de 2012 e está acontecendo no exercício de 2013. Dessa forma, mantém-se a proposta que consta no relatório, uma vez que o gestor não apresentou novos elementos nesse item.

18. No que se refere aos cálculos de sinistralidade histórica e de riscos financeiros do Fundo Garantia Safra, ressalta-se que são procedimentos necessários para que seja feito o cálculo do valor do risco assumido pela União para confecção do PLOA. Dessa forma, a instituição de metodologia para a apuração dos valores para a inclusão nas peças orçamentárias já contempla esses aspectos, motivo pelo qual serão suprimidas essas determinações.

Questionamentos quanto ao item IV do relatório:

19. Nesse item a SAF aponta que o relatório está atribuindo objetivos que não são do Garantia Safra, com os seguintes argumentos:

Garantia Safra não ‘visa retirar o agricultor da situação de risco climático para aumentar sua economicidade’ e, por essa razão, não temos nenhum ‘cronograma de ações destinadas a retirar os agricultores do risco climático’ (...)

Não cabe ao Comitê Gestor definir ‘as ações efetivas de melhoria das condições de convivência com o Semiárido’ até porque não é razoável definir ‘ações de convivência’ de cima para baixo (pg. 11, item 68), do Comitê para os agricultores, nem o Comitê é um órgão técnico.

Não temos ‘associado ou ao menos estimulado o pagamento do benefício mediante a melhoria das condições de convivência com o Semiárido’ porque, pela Lei, o agricultor tem direito ao pagamento do Garantia Safra: (a) se houver perda comprovada de, pelo menos, 50% da produção agrícola; e, (b) estados e municípios tenham feito os aportes ao Fundo Garantia-Safra.

Não podemos condicionar o pagamento do Garantia Safra a ‘obrigação’ dos agricultores participarem em programas de capacitação e profissionalização. O § 4º, 10, do Decreto 4.962/2004, afirma que não será negado acesso ao benefício Garantia Safra enquanto não tiver programa de educação e capacitação em técnicas voltadas a convivência com o semiárido fornecido ou reconhecido pelo Poder Público Municipal do município da unidade familiar rural.

Não, o Garantia Safra não tem como objetivo articular políticas de convivência com o Semiárido.

20. No que se refere às recomendações do TCU, a SAF coloca:

a) Estabelecer cronograma de ações destinadas a retirar os agricultores do risco climático, a exemplo de iniciativas que configurem melhora das condições de plantio ou a introdução de novas tecnologias no Zoneamento Agrícola de Risco Climático, de modo a cumprir o disposto no inc. XI art. 30 do Decreto 4.962/2004, não é pertinente porque o Garantia-Safra não tem esse objetivo (retirar agricultores do risco climático) e o inc. XI, art. 3º do Decreto 4.962/2004 não trata dessa questão conforme dito acima.

b) Instituir mecanismos de divisão de responsabilidades das três esferas do poder federativo, definindo as ações de estímulo à disseminação de tecnologias de convivência com o Semiárido, associadas ao benefício Garantia Safra, esse tema tem sido objeto das reuniões do Comitê Gestor do Fundo e das ações de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar do MDA, como a política de assistência técnica e extensão rural e os programas de compras governamentais, afora outras.

c) Desenvolver mecanismos de controle para a participação obrigatória dos beneficiários em programas de capacitação e profissionalização como condição para receberem o benefício, a recomendação, salvo melhor juízo, não é procedente porque o § 4º, art. 10, do Decreto 4.962/2004, afirma que não será negado acesso ao benefício Garantia Safra, enquanto não tiver programa de educação e capacitação em técnicas voltadas à convivência com o semiárido fornecido ou reconhecido pelo Poder Público Municipal do município da unidade familiar rural.

d) Desenvolver mecanismos de estímulo à prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários do Garantia Safra, bem como de planejamento conjunto com entidades que prestam esse serviço, de modo a dar sustentabilidade às suas atividades econômicas e melhorar as condições de convivência com o semiárido, não é finalidade do Fundo Garantia Safra.

O Garantia Safra não tem como finalidade melhorar a situação econômica e social dos agricultores em situação de risco. A finalidade do Garantia é, conforme está na Lei, ‘garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios, sistematicamente, sujeitos a perda de safra em razão da seca ou do excesso de chuva’, ou seja, o Garantia-Safra busca restituir o poder aquisitivo das famílias que tiveram perda comprovada de produção, garantindo-lhes uma renda mínima necessária à subsistência.

21. Quanto a esse item, importante esclarecer que as análises efetuadas pelo TCU no que concerne a esses itens visam ao estudo da política dentro do contexto do cenário em que atua, de acordo com os Princípios da Administração Pública da Efetividade e da Economicidade.

22. Apesar da insistência do Gestor em vários parágrafos, descritos acima, de que o Benefício Garantia Safra tem a finalidade de apenas fornecer recursos financeiros a agricultores, sem considerar ações que visem retirar o beneficiário da situação de vulnerabilidade em que se encontra e que o Garantia Safra “o Garantia Safra não tem como objetivo articular políticas de convivência com o Semiárido”, não é o que consta na legislação que regulamenta a política.

23. O artigo 6º A da Lei 10.420/2002, reproduzido abaixo, deixa claro que esse é um dos objetivos do Garantia Safra, colocando essa obrigação não só a União, mas também aos Estados e Municípios, inclusive especificando ações a serem enfatizadas.

Art. 6ºA. Tendo em vista o aumento da eficácia do Fundo Garantia-Safra, a União, os Estados e os Municípios **buscarão a melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semi-árido, enfatizando:** [\(Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003\)](#)

I – a introdução de tecnologias, lavouras e espécies animais adaptadas às condições locais; [\(Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003\)](#)

II – a capacitação e a profissionalização dos agricultores familiares; ([Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003](#))

III – o estímulo ao associativismo e ao cooperativismo; e ([Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003](#))

IV – a ampliação do acesso dos agricultores familiares ao crédito rural. ([Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003](#)) (grifo nosso).

24. O § 3º do artigo 8º da mesma Lei também faz referência a esse artigo quando estabelece que:

§ 3º O regulamento poderá definir condições sob as quais a cobertura do Fundo Garantia-Safra poderá ser estendida às atividades agrícolas que decorrerem das ações destinadas a melhorar as condições de convivência com o semiárido e demais biomas das áreas incluídas por força do § 4º do art. 1º. ([Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012](#))

25. No que se refere ao Comitê Gestor, a atribuição dada pelo artigo 3º, § XI do Decreto 4.629/2004, § XI ao Comitê Gestor contrasta com a afirmação do Gestor de que “*Não cabe ao Comitê Gestor definir ‘as ações efetivas de melhoria das condições de convivência com o Semiárido’*”. O Decreto estabelece como uma das funções do Comitê: “*definir as condições sob as quais o benefício Garantia-Safra poderá ser estendido às atividades agrícolas decorrentes de ações destinadas a melhorar as condições de convivência com o semiárido*”.

26. Quanto à participação dos agricultores inscritos no GS em programas de capacitação, em nenhum momento o relatório propõe deliberação para que seja vedado o pagamento do benefício ao agricultor que não participar de programas de capacitação, embora o § 4º, art. 10, do Decreto 4.962/2004, apenas excetue a obrigatoriedade apenas nos casos em que “*enquanto não existir programa fornecido ou reconhecido pelo Poder Público no Município da unidade familiar rural*”. Equivoca-se o Gestor ao apontar que o programa de capacitação deve ser reconhecido pelo Poder Público Municipal, uma vez que o normativo não faz essa distinção.

27. O relatório ressalta a necessidade de que o MDA tenha mecanismos de controle das informações necessárias ao cumprimento do estabelecido no § 3º do artigo 10 do Decreto 4.962/2004, quais sejam: municípios que possuem programa de capacitação reconhecido pelo Poder Público (seja ele Estadual, Municipal ou Federal) e quais agricultores estão participando desses programas.

28. Ressalta-se que praticamente todos os Estados da Região da Sudene possuem Órgão de Assistência Técnica Estadual e que o próprio MDA possui o Programa de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) em vários municípios abrangidos pelo Garantia Safra. Porém, não há qualquer sistematização da informação a respeito de quais os beneficiários da política estão participando dessas iniciativas.

29. Por último, no que se refere a esse item, o gestor também criticou pontos do relatório no que se refere à necessidade de ajustes no Programa para estimular a adoção de práticas agrônômicas preconizadas como adequadas ao Semiárido pela Pesquisa Agropecuária apontando que:

Não é finalidade do Garantia Safra sistematizar e potencializar o conhecimento técnico produzido pelos órgãos de pesquisa e organizações não governamentais de forma a “tornar as várias experiências hoje dispersas em uma ação institucionalizada” (pg. 11, item 66).

Não é função do Garantia Safra utilizar as tecnologias desenvolvidas pela Embrapa (pg. 11, item 67).

30. A necessidade de estreitar as relações entre as ações do programa e os órgãos de pesquisa agropecuária, apontada no relatório, visa tão somente melhorar as ações do MDA para viabilizar o cumprimento dos objetivos elencados no artigo 6ºA da Lei 10.420/2002, reproduzido acima, principalmente em seu inciso IV (ampliação do acesso dos agricultores familiares ao crédito rural), uma vez que os bancos operadores do crédito rural, em sua grande parte, vinculam

sua concessão à adoção de práticas agronômicas recomendadas pelos órgãos de pesquisa agropecuária.

31. Considerando os comentários dos gestores, serão acrescentadas as informações acima nos parágrafos correspondentes para que fiquem mais claros os objetivos desse item no relatório.

32. Quanto aos apontamentos no relatório a respeito da necessidade de adoção de práticas agronômicas preconizadas como adequadas ao Semiárido o Gestor fez os seguintes apontamentos:

As culturas eleitas como indicadores de perda no seguro de índice Garantia Safra constituem a base da alimentação da população do meio rural brasileiro e, especialmente dos nordestinos. Comer feijão e arroz faz parte da base alimentar da população brasileira.

A mudança destas culturas não se faz em um passe de mágica. Mudanças de matriz produtiva de alimentos básicos exigem muito tempo, várias gerações, e é uma decisão que a população deve participar ativamente.

A constatação de que o Garantia Safra estimula o plantio de culturas sem respaldo técnico carece de subsídios que a confirme. Dados da Pesquisa Agrícola Municipal - PAM/IBGE mostram que é prática desses municípios cultivarem uma ou mais das cinco culturas, muito antes de existir o Garantia Safra. Portanto, o Garantia Safra não estimulou o plantio dessas culturas. Na época de criação do Programa, verificou-se o que os agricultores plantavam e, em Lei, ficou definido quais culturas seriam usadas como referência, como índice, para os cálculos de perda de produção agrícola municipal.

33. O estudo efetuado no âmbito da auditoria não considerou o Garantia Safra como um seguro de índice e sim um benefício, conforme definido na ementa da Lei 10.420/2002 (... institui o Benefício Garantia-Safra) e referido em seus artigos 1º, 3º, 5º, 6º, 8º, 9º e 10º. Essa particularidade é apontada no relatório de auditoria.

34. Quanto aos hábitos alimentares da população brasileira, em nenhum momento o relatório questiona ou leva em consideração tal informação, que é de domínio público.

35. No que concerne à mudança da matriz produtiva de alimentos básicos, em nenhum momento o relatório propõe “*passe de mágica*” como referido pelo gestor, mas propõe um conjunto de ações nesse sentido, sem estabelecer prazos máximos ou sequer determinar que haja uma mudança nessa matriz, uma vez que esse tipo de deliberação não faz parte das atribuições dessa Corte de Contas.

36. Os subsídios para a conclusão da equipe de auditoria de que o Garantia Safra estimula o plantio de culturas sem indicação dos órgãos de pesquisa agropecuária estão dispostos a seguir:

- a) Confrontando-se as disposições do art. 8º da Lei 10.420/2002 com as Portarias do ZARC, verificou-se que, dentre os Municípios que participaram do programa Garantia Safra, apenas 66% tem indicação para milho, 9% para feijão 1ª safra, 68% feijão caupi, 21% para arroz, 75% para mandioca e 69% para algodão.
- b) Existem Estados em que o percentual de zoneamento é de 0%, a exemplo do feijão caupi na Bahia e Alagoas, o arroz nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Sergipe, a mandioca e o milho no estado de Alagoas, e feijão primeira safra no Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco.
- c) As únicas culturas que estão totalmente amparadas pelo zoneamento agrícola são o milho e o feijão caupi para plantio nos municípios dos estados de Sergipe e Ceará.
- d) Apesar da alteração da Lei do Garantia Safra em 2012, que possibilitou o plantio de outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do fundo, verificou-se que, de acordo

com as entrevistas realizadas com beneficiários e técnicos das empresas estaduais de pesquisa e extensão, os agricultores continuaram plantando apenas milho, feijão, algodão, arroz e mandioca em 2013.

- e) Além disso, conforme exposto pelo MDA nas apresentações intituladas “*Garantia Safra: um seguro para o Nordeste e para o Semiárido brasileiro*” e “*Garantia Safra: macroprocessos e evolução*”, o próprio ministério divulga que “não há exigência de observação do zoneamento agrícola de risco climático ou de qualquer tecnologia de produção” o que caracteriza o incentivo por parte do ministério à adoção de práticas agrônomicas não recomendadas pela pesquisa agropecuária nacional.
- f) Assim, se de um lado o Ministério da Agricultura por meio do ZARC não aconselha os cultivos indicados pelo Garantia Safra em diversos municípios do Semiárido, por outro lado o MDA estimula o plantio dessas culturas e garante o pagamento quando há perda da safra, incorrendo contra os princípios da eficiência e da economicidade.
- g) Registraram-se em entrevistas nos municípios atendidos pelo GS, casos de agricultores que decidiram iniciar o plantio das culturas indicadas pelo Programa para que pudessem receber o benefício em caso de frustração, o que se constitui em mais um indício de que o GS tem estimulado a continuidade de práticas agrônomicas não aconselhadas pela pesquisa agropecuária nacional.
- h) É importante registrar as declarações pertinentes ao assunto de atores do programa nos estados, que vêm a corroborar as constatações da auditoria, conforme ata da reunião do CGGS realizada em 16/6/2009 a seguir listado:

Diretor (MDA): O Garantia-Safra não exige que o agricultor siga o zoneamento agrícola, até porque se houvesse essa exigência muitos desses municípios não poderiam estar aderindo ao programa (...) Ele é um seguro de catástrofe e que se sabe que haverá perdas. Nós temos casos de municípios que praticamente todos os anos tiveram perdas. (...)

Técnica (Embrapa): o site agritempo tem informações sobre o zoneamento (...) época de plantio, as questões por cultura de cada um desses municípios podem ser acessadas por meio on-line.

Técnico “Embrapa Informática): No caso do garantia safra devem-se plantar outras culturas ou as condições de produzir essas culturas com irrigação. No Nordeste é necessário trabalhar com umbu, siriguela e caju, por exemplo, com a introdução de tecnologia e fechar o ciclo do plantio à comercialização. Há que se mudar o processo de produção. A agricultura do Nordeste deve ser tratada na forma agro ecológica. O garantia safra resolve um problema, o que falta é mudar o processo de produção.

- i) Como consequência da situação encontrada verificou-se que a continuidade da utilização de culturas sem indicação técnica expõe os agricultores a constantes quebras de safra e potencializa o risco de perda e, conseqüentemente, amplia a dependência econômica dos agricultores em relação ao recebimento do benefício social.
- j) A relação de papéis de trabalho que deram base à presente constatação, encontra-se listada a seguir:

Documento 1: Entrevista Embrapa Informática

Documento 2: Entrevista Embrapa Meio Ambiente

Documento 3: Entrevista Coordenador da DFPP/SAF/MDA Documento 4: Atas do Comitê Gestor do GS

Documento 5: Relatório CGU 17/2012

Documento 6: Entrevista CGSA/SEAF

Documento 7: Entrevista CGS/SAF

Documento 8: Entrevistas consolidadas com delegados e consultores do MDA, secretários estaduais de agricultura, técnicos das empresas estaduais de pesquisa e extensão, representantes das federações de agricultura e dos sindicatos de trabalhadores rurais, e agricultores familiares beneficiários do Programa

Documento 9: - Portarias ZARC

Documento 10: - Ofício 203/2013 Embrapa

Documento 11: - Apresentação “*Garantia Safra: macroprocessos e evolução*”

Documento 12: - Apresentação “*Garantia Safra: um seguro para o Nordeste e para o Semiárido brasileiro*”

37. Diante dos documentos e fatos apontados, conclui-se que não subsistem os argumentos do gestor de que a afirmação de que o “*Garantia Safra estimula o plantio de culturas sem respaldo técnico carece de subsídios que a confirme*”, até porque o relatório aponta que o Garantia Safra “*pode*” estimular o plantio de culturas sem respaldo técnico.

38. Ainda nesse item, o Gestor faz críticas aos apontamentos de que o Garantia Safra não considera o zoneamento agrícola de risco climático (ZARC) em sua concepção, conforme transcrito a seguir:

Quanto ao tema ‘zoneamento agrícola de risco climático como instrumento de política agrícola e gestão de riscos na agricultura’, não há exigência legal para que o mesmo seja observado pelos que aderem ao Garantia Safra. Todos os municípios do Estado do Ceará, aderidos ao Garantia Safra, já são zoneados para milho e feijão caupi, por exemplo.

Um estudo para o Estado da Bahia, segundo maior em número de adesões, nas safras 2010/11 e 2011/12 considerando as culturas do feijão caupi e do milho em municípios zoneados e não zoneados, comprovou que, na safra 2010/11, dos 203 municípios aderidos, 67 receberam o benefício do Garantia Safra (perda igual ou maior que 50%), e destes, 60% eram zoneados para feijão caupi e 39% eram zoneados para milho. Entre os 136 que não tiveram perda igual ou maior que 50%, 34% não eram zoneados para feijão caupi e 54% não eram zoneados para milho. Os números praticamente se repetem para a safra 2011/12, com o agravante de ser uma grande seca com perdas iguais ou superiores a 50% em 203 municípios dos 209 municípios aderidos. Dos municípios com perdas comprovadas, 64% eram zoneados para feijão caupi e 44% para milho.

No tema zoneamento, podemos afirmar com certeza que municípios zoneados estão aptos ao plantio de determinada cultura de acordo com os parâmetros estabelecidos pela pesquisa agrícola, mas não é possível fazer a afirmação inversa, ou seja, há muitos municípios que não constam no zoneamento de uma determinada cultura, não por falta de aptidão, mas por outros critérios, como por exemplo: pouca expressividade em termos de área plantada, ou porque ainda não houve demanda dos atores locais para o zoneamento. O público do Garantia Safra está, majoritariamente, em municípios em que a agricultura de subsistência é ainda a atividade principal e, portanto, não sendo prioridade para o zoneamento agrícola de risco climático.

39. Quanto ao primeiro parágrafo da transcrição acima, as informações nele contidas já se encontram no relatório de auditoria.

40. No que se refere aos demais parágrafos, importante apontar que o zoneamento agrícola foi utilizado para ilustrar a necessidade de ajustes na política para que o Garantia Safra estimule a adoção de práticas agrônomicas recomendadas. Em nenhum momento o relatório afirma que as culturas que não estão presentes no zoneamento não estão aptas ao plantio na região analisada. Apenas afirma que não há recomendação técnica para esse plantio e que esta pode ser uma das causas de perdas sistemáticas.

41. Quanto às análises empreendidas no Estado da Bahia, a equipe não se utilizou da análise isolada de anos safra, uma vez que foi identificada a necessidade de apenas fazer análises

de perdas agrícolas dentro do contexto de séries históricas que contemplem vários anos, uma vez que o clima pode apresentar grande variabilidade de um ano para o outro.

Questionamentos quanto ao item V do relatório:

42. Nesse item o gestor criticou as determinações do Tribunal, com os argumentos transcritos a seguir:

a) desenvolver indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes da lei, quais sejam ‘garantia de condições mínimas de sobrevivência após eventos severos de seca ou excesso hídrico’ o indicador utilizado é a adesão dos agricultores e a adesão dos municípios ao Garantia Safra e, estas são crescentes. Além disso, observa-se que, atualmente, em momentos de seca como a que ocorre desde 2012, a fome, os saques para ter acesso a comida e o êxodo rural, não são parte dos noticiários. Portanto, não temos dúvida que esse objetivo é plenamente cumprido.

43. Nesse item o gestor desconsidera o conceito de indicador de desempenho, que segundo a publicação do TCU “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias” é: “um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”. Ausência de notícias sobre saques ou êxodo rural não se enquadram nessa definição. Os indicadores aludidos pelo Gestor também não traduzem o objetivo elencado no artigo 1º da Lei 10.420/2002 de garantir condições mínimas de sobrevivência após eventos severos de seca ou excesso hídrico. Dessa forma, mantém-se a determinação, já que não foram apresentados novos elementos pelo gestor.

b) quanto a desenvolver indicador sobre ‘*melhoria das condições de convivência com o semiárido*’ não é possível seguir essa recomendação porque não cabe ao Garantia assegurar ‘*condições de convivência com o semiárido*’. Isso não está na Lei. As condições mínimas a que se refere a Lei é de sobrevivência dos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão da seca ou do excesso de chuva.

44. Conforme já apontado nessa instrução, a o artigo 6ªA da Lei 10.420/2002 estabelece o objetivo de melhoria da convivência dos agricultores com o semiárido não só à União, cujo representante é o MDA nessa política, mas também a estados e municípios: “(...) a União, os Estados e os Municípios **buscarão a melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semi-árido** (...)” (grifo nosso).

45. Importante ressaltar que esse também é um objetivo da própria Secretaria de Agricultura Familiar, onde o Benefício Garantia Safra é operacionalizado. Segundo consta no Sítio da referida secretaria na internet, é objetivo da SAF: “*Dar prioridade aos grupos de agricultores familiares de menor renda, visando promovê-los a patamares superiores de bem-estar*”.

46. Assim, mantém-se a determinação, uma vez que o gestor não apresentou fatos novos que pudessem ser considerados pela equipe de auditoria.

c) *deixar clara a natureza do Garantia Safra como um benefício, conforme definido em Lei, em suas peças de divulgação do programa e rotinas internas de operacionalização ou envide esforço no sentido de adaptar os normativos do GS para que a política seja definida sob a lógica do seguro rural para agricultores de baixa renda*. O Garantia Safra é um seguro de índice. Não é um benefício. Não há falta de identidade no Garantia Safra. O Garantia Safra é um seguro de índice, mantido pelos participantes e pelos três níveis de governo que visa garantir a sobrevivência dos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão da seca ou do excesso de chuva.

47. Em nenhum momento na Lei 10.420/2002 ou em seu decreto regulamentador, 4.962/2004, há qualquer referência ao termo “seguro de índice”, conforme apontado pelo Gestor. Ao contrário do que foi afirmado, tanto a Lei quanto o Decreto definem o Garantia Safra como

benefício em várias passagens. Exemplos na Lei, conforme já apontado anteriormente, pode-se citar sua ementa e os artigos 1º, 3º, 5º, 6º, 8º, 9º e 10, todos fazendo referência ao benefício. No Decreto a referência está nos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 11 e 11A.

48. Dessa forma, mantém-se a determinação, uma vez que o gestor não apresentou elementos novos que pudessem ser considerados pela equipe de auditoria.

d) *realizar estudo destinado à implantação de padrões mínimos de atendimento ao beneficiário do GS, promovendo ainda a implantação de rotinas de trabalho para a aferição da qualidade dos serviços e produtos oferecidos pelos operadores do Garantia Safra bem como o índice de satisfação dos usuários.* A pesquisa periódica de satisfação dos usuários e a análise dos impactos do Programa são feitas nas reuniões dos Comitês Gestores Estaduais e Nacional, na medição da renovação das adesões, na ampliação regular e continuada do número de municípios e agricultores aderidos e na completa ausência de atos contra a fome provocada pela seca. Há sim medição periódica e continuada da satisfação dos usuários.

49. A análise dos instrumentos utilizados para verificação do cumprimento da finalidade do Programa Garantia Safra se deu a partir da avaliação dos indicadores de desempenho publicados no site do MDA – adesão de municípios e agricultores por safra e por Estado –, com o objetivo de aferir se o desempenho global do programa de garantia das condições mínimas de sobrevivência aos agricultores no Semiárido está sendo aferido e alcançado.

50. Buscou-se levantar informações nos Relatórios de Gestão da SAF/MDA e nas atas das reuniões do Comitê Gestor para conhecer o conteúdo das discussões relacionadas aos indicadores utilizados para avaliação do programa conforme definição legal acima exposta. Além disso, foi realizado o exame acerca do cumprimento por parte do CGGS do inciso III e III do art. 3º e do inciso VI e X do art. 5º do Decreto 4.962/2004.

51. Também foram realizadas entrevistas com os coordenadores do garantia Safra no MDA e com os delegados e consultores do MDA, Secretários Estaduais de Agricultura, técnicos das empresas estaduais de pesquisa e extensão, representantes das federações de agricultura e dos sindicatos de trabalhadores rurais, e agricultores familiares beneficiários do Programa nos Estados da Bahia, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Minas Gerais.

52. Os papéis de trabalho que deram base às conclusões da equipe de auditoria estão listados a seguir:

Documento 1: Evolução do Programa

Documento 2: Indicadores consolidados por safra

Documento 3: Indicadores agricultores aderidos

Documento 4: Atas do Comitê Gestor do GS

Documento 5: Relatórios de Gestão SAF MDA

Documento 6: Entrevista CGSA/SEAF

Documento 7: Entrevista CGS/SAF

Documento 8: Entrevistas consolidadas com delegados e consultores do MDA, secretários estaduais de agricultura, técnicos das empresas estaduais de pesquisa e extensão, representantes das federações de agricultura e dos sindicatos de trabalhadores rurais, e agricultores familiares beneficiários do Programa

Documento 11: - Apresentação “*Garantia Safra: macroprocessos e evolução*”

Documento 12: - Apresentação “*Garantia Safra: um seguro para o Nordeste e para o Semiárido brasileiro*”

Documento 13: - Estudo de avaliação do Garantia Safra

53. Dessa forma, mantém-se a determinação, uma vez que o gestor não apresentou fatos novos que pudessem ser considerados pela equipe de auditoria.

54. A respeito da sustentabilidade financeira do GS, o gestor negou que haja desequilíbrio financeiro do Fundo Garantia Safra com os argumentos a seguir:

Não há desequilíbrio financeiro do Fundo Garantia Safra conforme já foi explicado em outra parte dessa nota técnica. Os percentuais que devem ser aportados ao Fundo Garantia Safra são definidos em Lei e cabe a União aportar mais recurso caso seja necessário. Portanto, a União não *'tem sempre descumprido'* o percentual de sua participação ao Fundo Garantia Safra. Tudo é feito conforme determina a Lei.

55. O termo sustentabilidade foi utilizado nesse trabalho para caracterizar toda ação no meio governamental que possua preocupação com a perpetuidade de suas atividades, isto é, atividades que sejam garantidas também no longo prazo, ou que não se esgotem e se degradem com o decorrer do tempo.

56. Analisando-se a série histórica de gastos do programa desde 2002, conforme descrito na tabela 1 acima, nota-se que o programa vem apresentando gastos crescentes, o que seria natural devido ao aumento do número de beneficiários. Porém, analisando-se os gastos em conjunto com os resultados físicos do programa no consolidado do PPA 2008-2011, já fechado, nota-se que o número de beneficiários não apresenta correspondência com os gastos, conforme já descrito no relatório.

57. Na série histórica analisada por esse trabalho, nota-se que o Governo Federal vem sempre fazendo previsões de atendimento superestimadas (atendendo sempre menos beneficiários que o previsto) e gastando sempre mais do que o previsto, necessitando assim cada vez mais de créditos orçamentários suplementares, a exceção do exercício de 2011.

58. No relatório, há menção de que a União tem sempre descumprido seu percentual de participação no Garantia Safra (artigo 6º, inciso IV, da Lei 10.420/2002), o que realmente não ocorreu, já que o artigo apenas estabelece um valor mínimo de contribuição. Assim, o item correspondente será alterado no relatório para expressar apenas os problemas de previsibilidade dos gastos e da sustentabilidade da política.

Apêndice B – Detalhamento da Metodologia

Organização e escopo

1. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a eficácia do Fundo Garantia Safra para a mitigação de riscos na atividade agropecuária, bem como dos controles utilizados pelo MDA para assegurar-se do cumprimento dos objetivos dispostos na lei 10.420/2002 e no Decreto 4.962/2004.
2. O trabalho foi efetuado em conjunto com as auditorias no Programa de Subvenção ao Seguro Rural, no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro e no Zoneamento Agrícola de Risco Climático – ZARC, todos também instrumentos de mitigação de riscos na atividade Agropecuária, com vistas a obter um retrato global da situação desses instrumentos complementares, a partir do estudo, em separado, de cada um deles.
3. Posteriormente pretende-se efetuar o estudo em conjunto dessas políticas em outro processo.
4. O problema de Auditoria definido no documento “*Projeto de Auditoria*” foi:

Os dispêndios com a Ação 0359 - Contribuição para o Fundo Garantia Safra do Governo Federal no exercício de 2012 subiram consideravelmente, perfazendo aproximadamente 43% do total de recursos federais destinados aos mecanismos de mitigação de riscos na agricultura (considerados aqui também o Proagro e o Seguro Rural). Em face desse panorama, aliado às perspectivas de crescimento previstas na Medida Provisória 596/2012, além do crescimento gradual previsto no artigo 6º da Lei 10.420/2002, é importante avaliar a eficácia desse benefício para a mitigação de riscos na agricultura em sua área de atuação frente aos demais mecanismos.

5. Com vistas a cumprir os objetivos traçados e tratar o problema de auditoria foram elaboradas questões de auditoria relacionadas aos principais aspectos do planejamento e da concepção, quais sejam: decisões de planejamento, estímulo à adoção de tecnologias, padrões de qualidade, além dos principais riscos e impactos. As questões estão dispostas a seguir:

Questão 1 – Em que medida os instrumentos e instâncias de planejamento utilizados no Garantia Safra, conforme definido no PPA 2008-2011 e 2012-2015, no artigo 6º da lei 10.420/2002, no artigo 3º do Decreto 4.962/2004, e nos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF), contribuem para a execução das operações do benefício com eficiência e economicidade na região da Sudene desde o exercício de 2002?

Questão 2 – Em que medida o Garantia Safra contribuiu para melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semiárido, conforme definido no art. 6ºA da Lei 10.420/2002, e o preconizado pela pesquisa agropecuária brasileira no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) e documentos técnicos da Embrapa, na região da Sudene, desde o exercício de 2002?

Questão 3 – Em que medida o Garantia Safra atende aos beneficiários definidos no art. 11 do Decreto 4.962/2004, obedecendo a padrões satisfatórios de qualidade, compatíveis com os definidos pelo programa e pelos Princípios da Administração Pública inscritos no artigo 37 da CF e manuais operativos do Programa, na região da Sudene desde 2002?

Questão 4 – Em que medida o Garantia Safra impacta a economia agropecuária na região da Sudene, conforme seus objetivos definidos nos artigos 1º, 6º, 6ºA e 8º da Lei 10.420/2002, garantindo a sustentabilidade econômica da concessão do benefício, já considerando a expansão prevista nos artigos 1º, § 4º, 6º, 8º §§1º e 3º da Lei 10.420/2002 previstos para implantação até 2016?

Não escopo

6. A presente auditoria não teve como escopo avaliar os pormenores da operacionalização de cada um dos instrumentos de mitigação dos riscos, limitando-se apenas a avaliar os aspectos gerenciais a respeito do Garantia Safra.

CrITÉRIOS

7. Os principais critérios utilizados em cada achado de auditoria foram:

- Constituição Federal;
- Lei 10.420/2002;
- Lei 11.326/2006;
- Decreto 4.962/2004;
- Resoluções do Comitê Gestor do Garantia Safra;
- Portarias SAF/MDA;
- PPA 2008-2011;
- PPA 2012-2015;
- Portarias do Zoneamento Agropecuário de Risco Climático – ZARC;
- Manual de Indicadores de Desempenho para Auditorias do TCU;

Instrumentos de Coleta de Dados

8. Para que as questões de auditoria fossem satisfatoriamente respondidas, adotou-se como instrumentos de coleta de dados, os a seguir dispostos e relacionados na matriz de planejamento:

- Entrevistas de questões abertas e fechadas;
- Revisão documental;
- Revisão Legal;
- Estudo orçamentário comparativo;
- Estudo financeiro comparativo;
- Observação direta; e
- Cruzamentos de bases de dados.

9. Os locais visitados durante a fase de execução da auditoria foram escolhidos segundo o critério de número de operações e volume segurado, no caso do Seguro Rural e do Proagro, e número de municípios e beneficiários, no caso do benefício Garantia-Safra, conforme disposto na tabela a seguir, aproveitou-se a visita em cada um dos Estados para realizar os procedimentos de coleta de dados de todos os instrumentos de coleta de dados estudados (PSR, Proagro, ZARC e GS):

SEGURO RURAL		PROAGRO		GARANTIA SAFRA	
ESTADO	OPERAÇÕES/VALOR	ESTADO	OPERAÇÕES/VALOR	ESTADO	Nº MUN./BENEF.
PR	21.561 / R\$ 1.756.660	RS	242.549 / R\$ 1.980.176	BA	204 / R\$ 114.757
RS	13.972 / R\$ 1.781.084	PR	127.802 / R\$ 1.515.684	CE	180 / R\$ 272.581
SP	8.654 / R\$ 1.212.869	SC	83.568 / R\$ 649.547	PB	166 / R\$ 81.083
SC	5.565 / R\$ 558.054	MG	64.604 / R\$ 478.934	PI	149 / R\$ 84.452
MS	2.788 / R\$ 566.795	SP	10.718 / R\$ 125.851	RN	107 / R\$ 31.209
MG	1.952 / R\$ 585.401	MS	3.881 / R\$ 128.752	PE	66 / R\$ 98.967
GO	1.883 / R\$ 408.712	ES	17.303 / R\$ 128.455	MG	52 / R\$ 19.796

Fonte: Mapa, Bacen e MDA.

10. Todos os documentos, as análises e os tratamentos de dados que foram efetuados durante a execução do presente trabalho encontram-se como peças no TC 015.741/2013-3 (conforme identificado no apêndice C)

Conformidade com as NAT do TCU:

11. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal de Contas da União.

12. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Apêndice C – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria.

Achado 1: A adoção de nova dinâmica de controle e planejamento diminuirá os riscos na concessão do benefício.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
A instituição de novos controles no cadastro de beneficiários deve diminuir irregularidades.	Análise das atividades desempenhadas pelo MDA no controle da regularidade da Concessão do Benefício	Peça 14	31 - 48
Necessidade de melhorias na metodologia de cálculo dos valores destinados ao orçamento.	Análise dos Valores Previstos nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, Histórico de gastos (2007-2012), Sinistralidade histórica e verificação dos estudos de clima e risco	Peça 15	49 - 61

Achado 2: A associação do pagamento do benefício a outras ações que visem retirar o agricultor da situação de risco agroclimático aumentará a economicidade do fundo Garantia Safra.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Peça processual	Referência no Relatório
Ações para melhorar a convivência do Agricultor com o Semiárido devem ser estimuladas.	Análise das Ações de Estímulo da melhoria das Condições de Convivência com o Semiárido no Âmbito do Programa Garantia Safra	Peça 16	64 - 79
A adoção de práticas agronômicas indicadas pela Pesquisa Agropecuária para o Semiárido deve ser estimulada.	Análise da utilização de práticas agronômicas adequadas no âmbito do Semiárido	Peça 17	80 - 93

Achado 3: A instituição de rotinas de avaliação de impactos, de qualidade no atendimento e de sustentabilidade financeira deve melhorar a condução do Garantia Safra.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Peça processual	Referência no Relatório
O Programa Garantia Safra deve ser orientado por indicadores de processo e de resultados consistentes.	Análise da Existência de Avaliação acerca da Eficácia do Garantia Safra	Peça 18	18 - 108
A sustentabilidade do Fundo Garantia Safra deve ser avaliada periodicamente, para garantir o equilíbrio financeiro do Fundo.	Análise da Execução Físico financeira do Fundo Garantia Safra	Peça 19	109 - 123
A ausência de documentação das regras de negócio dos sistemas informatizados e das bases de dados do Programa Garantia Safra provoca deficiências na condução do Programa.	Análise da Documentação das Regras de Negócio dos Sistemas Informatizados e das Bases de Dados do Programa Garantia Safra	Peça 20	124 - 132

Apêndice D – Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4234, de 18 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 150, n. 116, 19/06/2013. Seção 1, p. 20

BRASIL. Comitê Gestor do Garantia-Safra. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cria o Grupo de Trabalho para avaliar e revisar o Programa Garantia-Safra e dá outras providências. Resolução nº 2, de 08 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 147, n. 151, 08/08/2010. Seção 2, p. 34.

BRASIL. Comitê Gestor do Garantia-Safra. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Estabelece critérios para participação dos Municípios na Safra 2010-2011. Resolução nº 4, de 05 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 147, n. 155, 13/08/2010. Seção 1, p. 112.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Portal da Legislação: Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. Decreto nº 4962, de 22 de janeiro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, que cria o Garantia-Safra, dispõe sobre o Comitê Gestor do Garantia-Safra, e dá outras providências. Portal da Legislação: Decretos. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4962.htm

BRASIL. Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/2002/L10420.htm>

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. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-006/2006/lei/11326.htm>

BRASIL. Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10407.htm

BRASIL. Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2003. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.640.htm

BRASIL. Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.837.htm

BRASIL. Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm

BRASIL. Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm

BRASIL. Lei nº 11.451, de 07 de fevereiro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm

BRASIL. Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm

BRASIL. Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2008/lei/11897.htm

BRASIL. Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2010/Lei/L12214.htm

BRASIL. Lei nº 12.381, de 09 de fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm

BRASIL. Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12595.HTM

BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Meteorologia. *Relatório de Gestão do Exercício 2011*. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário: safra 2005-2006*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2005.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2006 - 2007*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2007 - 2008*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2008 - 2009*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2008.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2009 - 2010*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2010 - 2011*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2012 - 2013*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. *Garantia Safra*. Apresentação em Power Point. Brasília, [2011]

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. *Garantia Safra: Macroprocessos e Evolução*. Apresentação em Power Point. Brasília, [2011 ou 2012]

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. *Garantia Safra: um seguro para o Nordeste e para o Semiárido brasileiro*. Apresentação em Power Point. Brasília, [2011 ou 2012]

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Plano Mais Brasil. *Mais Desenvolvimento, mais igualdade, mais participação. PPA 2012-2015*. Apresentação em Power Point. Brasília: CDES, 2011

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. *Programação do Plano Agrícola e Pecuário 2012-2015*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. *Portarias de Zoneamento Agrícola*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/zoneamento-agricola/portarias-segmentadas-por-uf>>. Acesso em: 02/12/2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria da Agricultura, Pecuária Irrigação, Reforma Agrária Pesca e Aquicultura. *Informativo Técnico Seagri. Instrumento de Gestão do Risco Agrícola: O Caso do Brasil*. Nº 1. Brasília, Janeiro de 2011.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria Executiva. *Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício 2011*. Brasília, 2012

BRASIL. Ministério da Agricultura Abastecimento e Pecuária. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. *Contrato para execução do Zoneamento. Contratato para execução do zoneamento agrícola, que entre si celebram a União por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Empresa Agroconsult LTDA*. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Departamento de Economia Agrícola. Coordenação-Geral de Análises Econômicas. *Estatísticas e Dados Básicos de Economia Agrícola*. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Relatório de Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO)*. Alterações do PPA 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. Brasília: MP/SPI, 2013.

BRASIL. Secretaria da Agricultura Familiar. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 1, de 25 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 144, n. 22, 31/12/2007. Seção 1, p. 82.

BRASIL. Secretaria da Agricultura Familiar. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 12, de 28 de maio de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 147, n. 120, 25/06/2010. Seção 1, p. 106.

CUNHA, Gilberto Rocca. et al. *Zoneamento agrícola e época de semeadura para soja no Rio Grande do Sul*. Revista Brasileira de Agrometeorologia, Passo Fundo, v.9, n.3, (Nº Especial: Zoneamento Agrícola), p.446-459, 2001.

CUNHA, Gilberto Rocca; ASSAD, Eduardo Delgado. *Uma visão geral do número especial da RBA sobre zoneamento agrícola no Brasil*. Revista Brasileira de Agrometeorologia, Passo Fundo, v.9, n.3, (Nº Especial: Zoneamento Agrícola), p.377-385, 2001.

INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL. Fundo de Estabilidade do Seguro Rural. *Relatório de Gestão do Exercício 2004*. Rio de Janeiro, 2005.

INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL. Fundo de Estabilidade do Seguro Rural. *Relatório de Gestão do Exercício 2005*. Rio de Janeiro, 2006.

SANT'ANA, Eustáquio Mesquita. *Gestão de risco rural, Proagro, seguro rural e Fundo de Catástrofe*. Apresentação em Power Point. Brasília, 2010.