



CONTEXTO

O cenário mundial da produção agropecuária é diretamente influenciado pelo crescimento populacional e pela dinâmica dos sistemas agroalimentares, estes afetados, entre outros aspectos, pela disponibilização de insumos, pela produção de unidades agrícolas e pelos avanços tecnológicos aplicados ao campo.

A ONU estima que a população mundial subirá dos atuais 7,3 bilhões de habitantes para 9,3 bilhões em 2050, exigindo um aumento da produção de alimentos, sem prejuízo do crescente enfoque em sustentabilidade e na produção de energias renováveis. O Brasil que, segundo a OMS é terceiro maior exportador agropecuário do mundo, possui papel importante nesse cenário, visto que, em 2018, o Brasil exportou para mais de 200 países, e que o valor das exportações superou os US\$ 101 bilhões.

Frente a um cenário tão variado e de desafios para a continuidade do sucesso do setor agropecuário nacional, a Secretaria Federal de Controle Interno - SFC/CGU elencou o tema "Políticas para a competitividade da cadeia produtiva agropecuária" como um dos assuntos a compor o seu Plano Tático 2018-2019.

ENFOQUE DAS ANÁLISES



Inspeção de produtos de origem animal

Registro de agrotóxicos e produtos de origem animal

Maturidade dos controles nas unidades do MAPA responsáveis pelas ações de defesa agropecuária

Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)

Incremento de Sistemas de controle (Sican, Siscoe, Sipeagro)

Macroprocesso Inovação

Crédito Rural

Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural

POLÍTICAS PARA A COMPETITIVIDADE DA CADEIA PRODUTIVA AGROPECUÁRIA

Essas políticas contribuem e dão sustentação à competitividade da cadeia produtiva agropecuária nacional, cuja relevância é confirmada pelos valores de produção e de exportação observados ao longo dos anos.

OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

Avaliar as Políticas Públicas e os Programas de Governo conduzidos pelo MAPA e pelos demais órgãos que atuam no fomento ao setor agropecuário, buscando identificar as boas práticas adotadas pelos órgãos e empresas e as oportunidades de melhoria

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

2018 e 2019

ABORDAGENS

DESENVOLVIMENTO DE MERCADO E DEFESA AGROPECUÁRIA

AMBIENTE REGULATÓRIO

INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA AGROPECUÁRIA

PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO

FOMENTO

NÚMEROS DO DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO

MAPA foi responsável pela inspeção em 1.229 estabelecimentos abatedores de bovinos, que exportaram, em 2018, 1,64 milhão de toneladas de carne bovina, o que correspondeu ao valor de

US\$ 4 bilhões

Nos últimos 10 anos, foram alocados em operações de sustentação dos preços de produtos agropecuários, mais de

R\$6 bilhões

No ano de 2017, para o mercado interno, foram transportados pelo modo rodoviário aproximadamente

120,3 milhões

de toneladas de grãos sólidos agrícolas (soja, farelo de soja e milho).

Valor Bruto da Produção de milho

R\$47 bilhões

Valor Bruto da Produção de arroz

R\$9,8 bilhões

AVALIAÇÃO

Desenvolvimento de Mercado e Defesa Agropecuária

Legislação nacional estabelece a obrigatoriedade de inspeção oficial permanente em todos os estabelecimentos que realizam o abate de animais no país. Isso significa que é necessária a presença de agentes do Estado durante todo o processo de abate, requisito que é reforçado pelas exigências de parte dos países importadores.

Inspeção de Produtos de Origem Animal

- PROGRAMAÇÃO E REALIZAÇÃO DE SUPERVISÕES NOS SIFS NÃO ESTRUTURADA;
- PROBLEMAS NO REGISTRO E CONTROLE DAS NÃO CONFORMIDADES – REGISTROS MANTIDOS EM MEIO FÍSICO;
- FALTA DE ATUALIZAÇÃO PERIÓDICA E TEMPESTIVA DAS NORMAS RELACIONADAS À INSPEÇÃO
- AUSÊNCIA DE POLÍTICA QUE ESTABELEÇA ROTINA PERIÓDICA PARA AVALIAR A ADEQUADA LOTAÇÃO DO PESSOAL, EM FUNÇÃO DOS CRITÉRIOS DE RISCOS E DE PRODUÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS

Registro de Insumos Agropecuários – Agrotóxicos e Produtos de Uso Veterinário

- UTILIZAÇÃO DE PLANILHAS ELETRÔNICAS DISPERSAS PARA CONTROLE DOS PROCESSOS;
- PEDIDOS DE REGISTRO SÃO ANALISADOS SEM ATENDIMENTO DOS PRAZOS LEGAIS, COM REPERCUSSÃO NA ATUALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DISPONÍVEIS NO MERCADO;
- AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA ORDENAMENTO CRONOLÓGICO DE PEDIDOS DE REGISTRO
- FRAGILIDADES NOS MECANISMOS PARA GARANTIR CONGRUÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELAS EMPRESAS AOS TRÊS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELO REGISTRO DE AGROTÓXICOS

Maturidade dos Controles nas unidades responsáveis pelas ações de defesa agropecuária

- **AMBIENTE DE CONTROLE:** NECESSIDADE DE INSTITUIÇÃO DE NORMAS DE CONDUTA PARA OS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO; CRIAÇÃO DE COMISSÕES DE ÉTICAS NAS SFAS; PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS E DE PRODUTOS;
- **AVALIAÇÃO DE RISCOS:** NÃO HÁ PROCESSO INSTITUCIONAL, NO ÂMBITO DA DEFESA AGROPECUÁRIA, PARA GERENCIAMENTO DE RISCOS;
- **ATIVIDADES DE CONTROLE:** POR NÃO TER PROCESSO INSTITUCIONAL DE GERENCIAMENTO DOS RISCOS, AS ATIVIDADES DE CONTROLE AINDA SÃO INCIPIENTES
- **INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO:** COMUNICAÇÕES INTERNAS ESTRUTURADAS, MAS AS INFORMAÇÕES NÃO ESTÃO DISPONÍVEIS OU NÃO SÃO DE FÁCIL ACESSO (ESTÃO DISPERSAS) NO SÍTIO ELETRÔNICO DO MAPA. - MONITORAMENTO: É PREJUDICADO PELA FALTA DE SISTEMAS QUE PERMITAM O REGISTRO DAS FISCALIZAÇÕES, LIMITANDO O CONTROLE GERENCIAL.

O QUE FOI ENCONTRADO?

RECOMENDAÇÕES DA CGU

Instituição de um sistema que forneça controles gerenciais que permitam um acompanhamento qualificado dos processos de auditoria e inspeção de produtos de origem animal

Aumento do quadro de pessoal, de modo a mitigar o risco de que a falta de equipes seja um limitante à abertura de novas plantas frigoríficas

Debater, à luz das condições atuais e da existência de modelos alternativos, a remuneração dos agentes – públicos e privados – que atuam no processo, a escala de trabalho dos agentes, o pagamento de horas-extras, e até mesmo o modelo de inspeção federal

Instituição de normas de conduta para os agentes de fiscalização; criação de Comissões de Éticas nas SFAs

Padronização de estabelecimentos e de produtos a partir de uma abordagem baseada em riscos

PROVIDÊNCIAS DOS GESTORES

Regionalização e incorporação das unidades descentralizadas à estrutura do Dipoa/SDA – Redução de ingerência política

Desenvolvimento do Sistema PGA-SigSIF. Em etapa de conclusão

Acompanhamento das auditorias técnico-fiscal realizadas pelos Sipoa/SDA, registro e discussão da atualização de normas, utilizando AIR

PRODUTOS DE USO VETERINÁRIO

- Implementação de sistema informatizado (Sipeagro);
- Publicação de critérios para priorização das análises, o que reduz a subjetividade na definição da fila de análise;
- Padronização dos Pareceres emitidos, e
- Elaboração do Procedimentos Operacionais Padrão - POP

AGROTÓXICOS

- Sistema de Informações sobre agrotóxicos – SAI ainda em desenvolvimento – Por isso, órgãos ainda recebem as informações separadamente, controle ainda é realizado por planilhas, com repercussão nos prazos de análise.
- Passaram a publicar a lista de pedidos, mas atualização é deficiente.

Criação do código de conduta dos agentes do Ministério

Criação de pontos avançados correccionais

Publicação de Normas Internas para mensuração do riscos estimado, para determinar a frequência de fiscalização

Avanço no desenvolvimento de alguns sistemas (Sipeagro, Sisbravet, PGA-Sigsif)

Ambiente Regulatório

O QUE FOI ENCONTRADO?

- QUANTO À DEFINIÇÃO DOS PREÇOS MÍNIMOS, HÁ NECESSIDADE DE AVANÇOS NA FORMALIZAÇÃO DAS PROPOSTAS E NO REGISTRO DAS TRATATIVAS ENTRE OS ÓRGÃOS, BUSCANDO MELHORAR A RASTREABILIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO
- QUANTO ÀS DECISÕES DE INTERVENÇÃO, FOI CONFIRMADA A OCORRÊNCIA DE INTERVENÇÕES SOMENTE QUANDO O PREÇO DE MERCADO É INFERIOR AO PREÇO MÍNIMO
- NÃO FOI EVIDENCIADO QUE AS INTERVENÇÕES POSSUAM INFLUÊNCIA SOBRE O PREÇO DE MERCADO DAS CULTURAS, EM SUA MAIORIA COMMODITIES. AS ANÁLISES INDICARAM QUE O VOLUME OPERADO PELA UNIÃO FOI INSUFICIENTE PARA MUDANÇAS RELEVANTES NOS PREÇOS DE MERCADO
- O PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DIRETOS DA PGPM INDICA UMA LIMITAÇÃO DA POLÍTICA COMO GARANTIDORA DE RENDA, UMA VEZ QUE OS RECURSOS PÚBLICOS, EM SUA MAIOR PARTE, ESTÃO VOLTADOS PARA PRODUTORES COM MAIOR RENDA

RECOMENDAÇÕES DA CGU

Fortalecer e dinamizar o seguro rural – já em implementação

Avançar nas propostas de instrumentos alternativos de hedge, principalmente para médio e grandes produtores

Realizar análise de eficiência dos instrumentos de operacionalização da PGPM de modo a distinguir a melhor forma de obter os resultados que a política se propõe

PROVIDÊNCIAS DOS GESTORES

A Conab apresentou melhorias nos últimos anos, associadas ao incremento dos sistemas utilizados no processo, a exemplo da criação do Sican, sistema onde todos os agentes – físicos e jurídicos – que comercializam com a Conab devem ser registrados, além da emissão da Nota Fiscal Eletrônica e o Siscoe, utilizado na comercialização eletrônica pela Companhia

Infraestrutura e Logística Agropecuária

Análise de como as informações sobre os estudos e mapeamento dos modais e das rotas de escoamento da produção são internalizadas pelo Ministério, em articulação com os órgãos responsáveis pela construção, reforma e melhoria dos modais.

O QUE FOI ENCONTRADO?

- ATUAÇÃO DO MAPA É VOLTADA PARA A REALIZAÇÃO DE ARTICULAÇÕES INTERNAS E INTERINSTITUCIONAIS NO SENTIDO DE PROMOVER DISCUSSÕES E PROPOSIÇÕES DE AÇÕES PARA MELHORIA E DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA AGROPECUÁRIA
- NÃO HÁ PARTICIPAÇÃO DIRETA NA TOMADA DE DECISÃO DE PROJETOS LIGADOS AO TEMA
- ARTICULAÇÃO OCORRE SOBRETUDO POR DEMANDA DA CTLOG, QUE PASSOU A SER O PRINCIPAL INSTRUMENTO DE FOMENTO A MUDANÇAS NO SETOR DENTRO DO MINISTÉRIO
- NÃO HÁ UM ACOMPANHAMENTO FORMAL SOBRE O RESULTADO E O IMPACTO GERADO DAS AÇÕES DECORRENTES DA IMPLEMENTAÇÃO DESSAS PROPOSIÇÕES, PREJUDICANDO A AFERIÇÃO DA EFETIVIDADE DO PROCESSO
- AÇÕES INSUFICIENTES DO MAPA E DA CONAB PARA REDUZIR OS RISCOS ASSOCIADOS À RESTRIÇÃO DE ESTOCAGEM, NO TOCANTE À AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE ESTÁTICA DE ARMAZENAGEM NACIONAL

RECOMENDAÇÕES DA CGU

Verificar a melhor estratégia para que o Mapa tenha maior participação no processo decisório das políticas ligadas à infraestrutura e logística agropecuária, formalizando, se for o caso, proposta junto à Presidência da República, para inclusão do MAPA no Conselho do PPI e/ou de representante da pasta no Comitê de Governança do PNL

Estabelecer rotina de acompanhamento da implementação das proposições realizadas pela CTLOG, assim como do impacto decorrente das medidas tomadas, considerando a utilização de ferramentas (indicadores de desempenho, por exemplo) que otimizem o monitoramento das proposições, facilitem a obtenção das informações necessárias para a tomada de decisão e garantam a efetividade do processo

PROVIDÊNCIAS DOS GESTORES

Rescisão do Contrato nº 30/2013, após a execução de R\$ 38.833.508,08, sem a entrega de nenhum armazém construído ou reformado e, dessa maneira, sem que houvesse melhoria da capacidade estática de armazenamento da Conab

Elaboração do Plano de Reestruturação da Rede de Armazéns da Conab

Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

A Embrapa passou por reformulação interna, criando a Diretoria de Inovação, dedicando maior atenção ao desenvolvimentos de ativos de inovação, buscando ir além da já consolidada produção de conhecimento. A CGU atuou com enfoque **consultivo**.

ATUAÇÃO DA CGU

Abordagem baseada em riscos, buscando identificar as principais vulnerabilidades do Macroprocesso de Inovação e Negócios, os controles já existentes e as oportunidades de melhoria.

Contribuir com a unidade auditada na gestão dos riscos, cuja responsabilidade precípua é da empresa, assim como orientar a futura atuação da CGU e da AUD nos processos finalísticos da Embrapa

Fomento ao Setor Agropecuário

A CGU avaliou os dois principais instrumentos de política agrícola que buscam apoiar o produtor rural.

Crédito Rural

O QUE FOI ENCONTRADO?

- GRANDE PARTE DA DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE PARA FORMULAÇÃO DO PAP É PRODUZIDA E ARMAZENADA EM E-MAILS DOS GESTORES, O QUE É CONSIDERADO UM RISCO, TENDO EM VISTA A POSSIBILIDADE DE PERDA DA MEMÓRIA DAS COMUNICAÇÕES E DA FUNDAMENTAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO
- A DETERMINAÇÃO DOS CUSTOS ADMINISTRATIVOS E TRIBUTÁRIOS A PAGAR AOS AGENTES OPERADORES DO CRÉDITO RURAL É FEITA SEM ESTUDOS TÉCNICOS DE ADEQUABILIDADE E SEM REALIZAÇÃO DE PRÉVIO PROCESSO COMPETITIVO. HÁ UMA POTENCIAL ECONOMIA NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS VALORES A SEREM PAGOS A TÍTULO DE CAT
- NO QUE TANGE À EFICIÊNCIA ALOCATIVA DOS RECURSOS, VERIFICOU-SE O RECEBIMENTO DE RECURSOS EM VOLUMES DESPROPORCIONAIS À PRODUÇÃO DE ALGUNS ESTADOS E EM ALGUMAS CULTURAS, O QUE DEMONSTRA A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO A RESPEITO DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

Seguro Rural

O QUE FOI ENCONTRADO?

- OS PRODUTORES AVALIAM O SEGURO RURAL COMO MERA BUROCRACIA PARA ACESSO AO CRÉDITO RURAL, EM DECORRÊNCIA DA FALTA DE CLAREZA SOBRE A IMPORTÂNCIA DO SEGURO PARA PROTEÇÃO DA LAVOURA OU DE QUE O INSTRUMENTO AGE COMO GARANTIA AO PRODUTOR.
- POTENCIAL OCORRÊNCIA DE SOBREPOSIÇÃO DO PSR E DO PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA – PROAGRO

RECOMENDAÇÕES DA CGU

Aperfeiçoamento do processo de comunicação entre o MAPA e a área econômica, tendo em vista que foram evidenciados gaps e sobreposições de competências

PROVIDÊNCIAS DOS GESTORES

Os recursos vêm sendo aplicados junto ao público-alvo e que há ações do Ministério no sentido de ampliar o número de beneficiários, apesar da manutenção do orçamento do Programa nos últimos anos

Avanços nas medidas de transparência das informações sobre o programa, tendo em vista o lançamento do Atlas do Seguro Rural

PROGNÓSTICO DA CGU

A avaliação permitiu verificar que, de maneira geral, o Estado atua em sinergia com setor privado, e os resultados das avaliações demonstraram o exercício, pelo Estado, de papel relevante na cadeia produtiva agropecuária, contribuindo com o protagonismo do país, seja pelo incentivo e investimento em pesquisa, pelas ações em defesa agropecuária, pela atuação regulatória ou pela execução das ações no âmbito da política agrícola. Ainda assim, algumas medidas são necessárias a manutenção ou implementação por parte dos gestores.

RISCOS DE INTEGRIDADE

Há riscos de integridade constatados que vêm sendo mitigados pelo MAPA, por meio da instituição de código de conduta, pela regulamentação e transparência de algumas atividades e pelo fortalecimento da área correicional

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Verificou-se que é essencial um melhor alinhamento entre a área de Tecnologia da Informação do Ministério e as secretarias finalísticas, na medida em que a falta de sistemas e a obsolescência de alguns desses vem se caracterizando como restrição às atividades, principalmente num cenário de recursos humanos escassos e de relação constante com o setor privado.

PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NACIONAL

Verificou-se a necessidade de formalização das principais tratativas entre o Mapa e os demais órgãos que atuam no processo decisório da política agrícola nacional, de modo a assegurar o registro e o acesso à fundamentação de decisões que têm impacto sobre o setor agropecuário.

INOVAÇÃO

Alguns processos necessitam de atualização e modernização à luz de mudanças tecnológicas e da nova dinâmica comercial, ações que já tiveram início na Embrapa, a partir da reformulação de processos, mas devem avançar na Conab, em razão da mudança no modelo de execução da PGPM, e no Ministério, a partir da modernização dos instrumentos de intervenção no mercado e das estratégias de atuação na defesa agropecuária.