



**Governo do Distrito Federal**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL** **Nº 01/2022 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF**

**Processo nº:** 00480-00001997/2021-84  
**Assunto:** Auditoria Operacional no Objetivo O93 do Programa 6201 –  
Agronegócio e Desenvolvimento Rural no DF.  
**Ordem de Serviço:** 49/2021-SUBCI/CGDF de 10/05/2021 e 111/2021-SUBCI/CGDF de  
30/08/2021.  
**Nº SAEWEB:** 0000021946

### **1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de auditoria realizada no Programa Temático 6201, Agronegócio e Desenvolvimento Rural no DF, do PPA 2020/2023, durante o período de 12/05/2021 a 30/09/2021, objetivando avaliar a eficiência e eficácia da política de Economia Rural e Assistência Técnica e Extensão Rural, conforme proposta no Objetivo O93 do referido Programa.

A auditoria tem natureza operacional, sendo determinada pela Ordem de Serviço Interna nº 49/2021 - SUBCI/CGDF, alterada pela Ordem de Serviço Interna nº 111/2021 – SUBCI/CGDF, estando prevista no Programa Operacional das Ações de Controle para 2021 (POAC/2021). O resultado da auditoria deverá subsidiar, no que couber, a elaboração do Relatório sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, para compor a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal, relativa ao exercício de 2021.

#### **1.1 Objeto**

O objeto da auditoria compreendeu o Objetivo O93 do Programa Temático 6201, *Agronegócio e Desenvolvimento Rural*, que integra a estrutura do Plano Plurianual 2020/2023 e está inserido nos Eixos Temáticos *Desenvolvimento Econômico* e *Desenvolvimento Social*, do Plano Estratégico do DF 2019/2060. O Objetivo O93 - *Economia Rural e Assistência Técnica e Extensão Rural* é assim definido no PPA 2020/2023:

Consolidar as cadeias produtivas rurais, por intermédio das políticas públicas e da assistência técnica e extensão rural, incentivando a criação e desenvolvimento de empreendimentos, parcerias e agregação de valor a produção e a comercialização no Distrito Federal e Ride para geração de emprego e renda.

No PPA, a Unidade Responsável pelo Objetivo é a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - SEAGRI.

## 1.2 Legislação Aplicável (Critérios e Fontes)

Os critérios e as fontes de informações aplicáveis ao objeto da auditoria foram extraídos, em especial, dos seguintes normativos:

Tabela 1 - Legislação aplicável ao objeto da Auditoria

Base Normativa	Origem	Ementa ou Assunto
Lei nº 12.188 de 11/01/2010	Federal	Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.
Lei nº 13.303 de 30/06/2016	Federal	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Obs.: art. 8º, incisos III e VIII, exige elaboração de “carta anual de governança corporativa”.
Lei nº 6.490 de 29/01/2020	DF	Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023. Atualizada pelas Leis nº 6.624, de 06/07/2020, nº 6.672, de 30/12/2020, pelo Decreto nº 41.667, de 30/12/2020, pela Lei nº 6.939, de 16/08/2021, pelo Decreto nº 42.602, de 08/10/2021 e pela Lei nº 7.038, de 29/12/2021.
Lei nº 6.664 de 03/09/2020	DF	Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2021 e dá outras providências - Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2021. Alterada pelas Leis nº 6.755/2020, 6.813/2021, 6.815/2021, 6.825/2021, 6.826/2021, 6.860/2021, 6.887/2021 e 6.899/2021.
Lei nº 6.666 de 10/09/2020	DF	Dispõe sobre a criação da Política de Boas Práticas Agropecuárias do Distrito Federal - Brasília Qualidade no Campo e dá outras providências.
Lei nº 6.778 de 06/01/2021	DF	Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2021 - Lei Orçamentária Anual 2021 – LOA/2021.
Lei nº 6.909 de 20/07/2021	DF	Institui no Distrito Federal o Programa Distrital Jovem Empreendedor Rural e dá outras providências.
Decreto nº 4.140 de 07/04/1978	DF	Cria a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF), regulamenta dispositivos da Lei nº 6.500, de 07/12/1977 e dá outras providências.
Decreto nº 40.526 de 17/03/2020	DF	Estabelece orientações aos órgãos e entidades sobre medidas temporárias para o teletrabalho de servidores, em função da prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19), considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS).
Decreto nº 42.584 de 06/10/2021	DF	Regulamenta a Lei nº 6.666, de 10 de setembro de 2020, que dispõe sobre a criação da Política de Boas Práticas Agropecuárias do Distrito Federal – Brasília Qualidade no Campo e dá outras providências.
Portaria nº 35 de 12/05/2016	SEAGRI	Dispõe sobre a instituição do Programa de Boas Práticas Agropecuárias do Distrito Federal - Brasília Qualidade no Campo.

Base Normativa	Origem	Ementa ou Assunto
Portaria nº 113 de 01/11/2019	SEAGRI	Altera e acrescenta anexos à Portaria nº 35, de 12 de maio de 2016 e revoga o art. 2º, da Portaria nº 69, de 6 de setembro de 2017.

Fonte: Elaboração própria.

Além dos documentos elencados na Tabela 1, outros documentos utilizados para subsidiar a análise estão a seguir identificados: Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060; Plano Estratégico Institucional da Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI 2019-2023; Plano Estratégico Institucional 2012-2021 da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – Emater-DF; Relatório de Gestão da SEAGRI - Anexo IV da Prestação de Contas Anual do Governador 2020; Relatório de Gestão da Emater-DF - Anexo IV da Prestação de Contas Anual do Governador 2020; Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 – SEAGRI e Emater-DF - Exercício 2020.

### 1.3 Contextualização

A seguir serão apresentadas a caracterização geral do Programa 6201 e a estrutura do Objetivo O93, conforme propostos pelo PPA 2020/2023.

#### 1.3.1 – Caracterização do Programa 6201

Segundo o PPA 2020/2023, o Programa 6201 - Agronegócio e Desenvolvimento Rural tem por objetivo desenvolver ações no âmbito rural com a finalidade de fortalecer a produção agropecuária, a comercialização, o abastecimento e o uso sustentável de recursos naturais. No PPA vigente, o Programa está associado apenas ao Eixo Temático *Desenvolvimento Econômico*.

Da forma com que foram estruturados no PPA, os Programas Temáticos são formados por Objetivos, que, conjuntamente, devem contribuir para o alcance do Objetivo Geral do Programa. Neste sentido, o Programa Temático 6201 é estruturado em sete Objetivos, que apresentam no PPA diferentes Unidades designadas como responsáveis para sua execução, sendo a SEAGRI a Unidade Responsável por seis destes Objetivos, conforme explicitado na tabela a seguir:

Tabela 2 - Objetivos Específicos Integrantes do Programa Temático 6201 e Unidades Responsáveis, segundo o PPA 2020/2023

Código	Descrição	Unidade Responsável*
O157	<b>Objetivo Regional</b> - Agricultura realizar, de forma complementar, ações voltadas para o desenvolvimento rural sustentável do Distrito Federal (execução exclusiva das Administrações Regionais).	SEEC
O90	<b>Infraestrutura Rural</b> apoio à produção agropecuária e melhoria da qualidade de vida das comunidades locais, bem como promover a integração entre área urbana e rural.	SEAGRI
O91	<b>Fomento a Agricultura Familiar</b> impulsionar a organização dos agricultores com a finalidade de gerar renda com incentivos à produção.	
O92	<b>Comercialização e Abastecimento</b> adquirir alimentos para fomentar o desenvolvimento socioeconômico dos agricultores do Distrito Federal e contribuir para a segurança alimentar do público beneficiário consumidor.	
O93	<b>Economia Rural e Assistência Técnica e Extensão Rural</b> consolidar as cadeias produtivas rurais, por intermédio das políticas públicas e da assistência técnica e extensão rural, incentivando a criação e desenvolvimento de empreendimentos, parcerias e agregação de valor a produção e a comercialização no Distrito Federal e Ride para geração de emprego e renda.	
O94	<b>Defesa Agropecuária e Qualidade Sanitária dos Alimentos</b> contribuir para a saúde e segurança pública no controle de doenças e pragas dos animais e vegetais, fiscalizar e inspecionar a qualidade sanitária dos produtos de origem vegetal, animal e microorganismos, e para o desenvolvimento econômico e social no âmbito do Distrito Federal.	
O97	<b>Regularização e Fiscalização Fundiária Rural</b> regularizar ocupações públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal.	

Fonte: Adaptado do Anexo II do PPA 2020/2023 (Lei nº 6.490, de 29/01/2020 e atualizações posteriores).

Diante da diversidade de objetivos e seus respectivos temas que compõem o Programa 6201, muitas são as Unidades Orçamentárias – UOs contempladas com recursos na Lei Orçamentária Anual. Na tabela a seguir são apresentadas as dotações iniciais e despesas autorizadas para estas UOs no Programa Temático 6201, no exercício de 2021, até a data de extração indicada:

Tabela 3 - Dotação Inicial e Despesa Autorizada do Programa Temático, por UO R\$ 1,00

Unidade Orçamentária		Dotação Inicial (A)		Despesa Autorizada (B)		(B/A)
Cód.	Descrição**	Valor	% *	Valor	% *	%
9103	Administração Regional Do Plano Piloto - RA I	50.000	0,40%	0	0,00%	0
9108	Administração Regional De Planaltina - RA VI	41.000	0,30%	0	0,00%	0
14101	Secretaria De Estado Da Agricultura, Abastecimento E Desenvolvimento Rural	3.639.500	30,40%	35.639.738	71,80%	979,2
14203	Empresa De Assistência Técnica E Extensão Rural Do Distrito Federal - Emater-DF	3.216.176	26,90%	9.684.087	19,50%	301,1

Unidade Orçamentária		Dotação Inicial (A)		Despesa Autorizada (B)		(B/A)
Cód.	Descrição**	Valor	% *	Valor	% *	%
14903	Fundo Distrital De Sanidade Animal Do Distrito Federal - FDS	79.189	0,70%	79.189	0,20%	100
14904	Fundo Distrital De Desenvolvimento Rural - FDR	4.150.223	34,70%	4.230.631	8,50%	101,9
21101	Secretaria De Estado Do Meio Ambiente	450.000	3,80%	0	0,00%	0
22101	Secretaria De Estado De Obras E Infraestrutura Do Distrito Federal	350.000	2,90%	0	0,00%	0
22201	Companhia Urbanizadora Da Nova Capital Do Brasil - Novacap	0	0,00%	0	0,00%	0
25101	Secretaria De Estado De Trabalho Do Distrito Federal	0	0,00%	0	0,00%	0
<b>Total</b>		<b>11.976.088</b>		<b>49.633.645</b>		

Fonte: SIGGo/DISCOVERER - Extração em 19/10/2021

\* Percentual do valor de cada UO em relação ao total do Programa

\*\* As descrições das Unidades Orçamentárias desta Tabela são as constantes no SIGGo na data da extração dos dados.

Nota-se a concentração de quase 100% da despesa autorizada em três UOs: SEAGRI (71,8%), Emater-DF (19,5%) e Fundo Distrital de Desenvolvimento Rural – FDR (8,5%). Vale destacar também a variação expressiva de recursos orçamentários aportados à SEAGRI, que apresentou no período relação entre a despesa autorizada e a dotação inicial superior a 900%. As ações orçamentárias com variação mais expressiva na UO SEAGRI foram: 3467 – aquisição de equipamentos; 3724 – implantação de infraestrutura rural; 4115- apoio às compras diretas da produção agropecuária; 2889 – apoio à agricultura familiar.

### 1.3.2 – Caracterização do Objetivo O93

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é um serviço público de educação não formal, permanente e continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (Lei 12.188 /2010). Como descreve o Tribunal de Contas da União – TCU, em Relatório de Auditoria Operacional realizado nas Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural em âmbito nacional (TC 016.398/2012-2), a ATER:

atua em um contexto onde coexistem dois modelos de sistemas produtivos da agropecuária brasileira: a agricultura empresarial e a agricultura familiar, com lógicas distintas e demandas próprias, e que requerem políticas governamentais diferenciadas e instrumentos de intervenção específicos. As ações de Ater desempenham papel importante na qualificação e convergência das políticas públicas voltadas ao meio rural, prestam serviços diretamente aos agricultores e a suas famílias, informando, capacitando e apoiando para adequar os recursos disponíveis às condições de cada família.

[...]

A ausência de serviços de Ater qualificados compromete a implementação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento sustentável, tais como crédito agrícola, seguro rural, inovações tecnológicas e instrumentos de agregação de valor e comercialização, segurança alimentar, aumento da renda, criação de empregos, redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida no campo.

No Distrito Federal, em termos de planejamento de ações, a política de ATER está delineada no Objetivo O93. A seguir são apresentados os principais elementos da estrutura deste objetivo, conforme estabelecido no PPA 2020/2023.

### **Metas**

A Lei nº 6.490 de 29/01/2020, que aprovou o PPA 2020/2023, trouxe a previsão inicial de nove metas integrando a estrutura do Objetivo O93. Apesar deste Objetivo trazer a SEAGRI como Unidade Responsável, oito dentre as nove metas elencadas são de responsabilidade da Emater-DF. Desde sua aprovação pela citada lei, o PPA sofreu alterações, sendo que durante os trabalhos de campo da auditoria a última revisão formalizada do PPA contemplando as alterações foi publicada na Lei nº 6.939, de 16 de agosto de 2021. As metas originalmente previstas estão a seguir listadas:

Tabela 4 - Metas do Objetivo O93 no PPA 2020/2023

<b>Código</b>	<b>Descrição</b>	<b>Unidade Responsável</b>
M111	Aumentar de 28 para 84 o número de propriedades rurais certificadas pelo Programa Boas Práticas Agropecuárias.	SEAGRI
M210	Prestar assistência técnica e extensão rural a 6.000 produtores das cadeias produtivas prioritárias (bovinocultura, piscicultura, avicultura, produção orgânica, fruticultura, floricultura e olericultura).	Emater-DF
M213	Aumentar de 914 para 2.450 o número de estabelecimentos rurais em transição agroecológica, com produção orgânica e com base agroecológica.	Emater-DF
M31	Implantar 17 unidades de referência em inovação tecnológica, em cadeias produtivas agropecuárias, sendo que 01 delas será unidade experimental de sistema fotovoltaico.	Emater-DF
M379	Disponibilizar 01 aplicativo, "dfrural", como um canal de prestação de serviço virtual para ampliar o atendimento da Emater-DF.	Emater-DF
M44	Implantar 30 unidades modelo de captação de água de chuva para a produção de hortaliças em escolas da rede pública do Distrito Federal.	Emater-DF
M46	Implantar ou revitalizar 500 unidades de hortas em escolas, unidades sócio-assistenciais, postos de saúde e outros centros urbanos de disseminação de modelos de produção urbana de alimentos.	Emater-DF
M49	Formar e assistir 200 jovens rurais para elaboração de planos de negócios voltados às atividades rurais dos setores primário, secundário e terciário no espaço rural.	Emater-DF
M54	Capacitar 4.400 beneficiários da Emater-DF em atividades do setor agropecuário e agroindustrial no espaço rural e urbano do Distrito Federal e entorno.	Emater-DF

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023 – Lei nº 6.490 de 29/01/2020 e alterações posteriores – até a Lei nº 6.939, de 16 de agosto de 2021.

Destaca-se que durante os trabalhos de auditoria, a Emater-DF informou que novas métricas já estavam sendo previstas para as metas M210, M31, M44, M46 e M54 (Documento SEI nº 63744750). A formalização dessas alterações foi publicada no Decreto nº 42.602, de 08 de outubro de 2021 e verificou-se que a meta M111, da SEAGRI, também teve seu quantitativo alterado. Estas novas métricas foram utilizadas nas discussões realizadas, conforme detalhado nas questões de auditoria relacionadas.

### **Indicadores de Desempenho**

O Objetivo O93 possui quatro indicadores de desempenho previstos no Anexo II do PPA 2020/2023, todos com periodicidade anual de apuração e tendência “maior, melhor”, como apresentados na tabela a seguir. Os indicadores IN10335 e IN10336 tiveram seus índices revisados por meio do Decreto nº 41.667, de 30 de dezembro de 2020.

Tabela 5 - Indicadores do PPA para o O93

Indicador		Índice de Referência	Unidade de Medida	Data de Referência	Índice Desejado			
Código	Descrição				2020	2021	2022	2023
IN10277	Produtor assistido	Unidade	-	-	10.500	10.500	10.500	10.500
IN10278	Número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF	Unidade	-	-	100.000	100.000	100.000	100.000
IN10335	Capacitação em piscicultura	Unidade	12	12/2018	3	6	12	12
IN10336	Produção de alevinos	Unidade	257.200	12/2018	80.000	150.000	260.000	320.000

Fonte: Adaptado do Anexo II do PPA 2020/2023 – Lei nº 6.490 de 29/01/2020 e alterações posteriores.

Os dois primeiros indicadores descritos na tabela acima são apurados pela Emater-DF, os dois últimos pela SEAGRI. Nesta auditoria, dada a relevância e pertinência do tema, optou-se por abordar apenas os indicadores apurados pela Emater-DF.

### **Ações Não Orçamentárias**

Foi previsto um total de 13 Ações Não Orçamentárias para o Objetivo O93 no PPA 2020/2023, sendo nove delas de responsabilidade da Emater-DF e quatro de responsabilidade da SEAGRI, listadas na tabela a seguir contemplando as revisões posteriores à Lei nº 6.490 de 2020, com as respectivas unidades responsáveis. Destaque para as ações AN10381, excluída pelo Decreto nº 41.667, de 30 de dezembro de 2020 e AN93, com texto alterado pelo referido Decreto.

Tabela 6 - Ações Não Orçamentárias do Objetivo O93 no PPA 2020/2023

<b>Código</b>	<b>Descrição</b>	<b>Unidade Responsável</b>
AN10286	Articulação, junto aos agentes financeiros, para implementação de políticas de crédito rural.	Emater-DF
AN10380	Implementação do crédito fundiário.	SEAGRI
AN10381	Formulação do Plano de Desenvolvimento da Agroecologia e Produção Orgânica do DF. Obs.: Item Excluído pelo Decreto 41.667/2020.	SEAGRI
AN10406	Concessão do prêmio legislativo intitulado "Jovem Empreendedor Rural - Filhos deste Solo".	Emater-DF
AN10407	Realização da feira anual de negócios da juventude empreendedora do Distrito Federal e entorno, mediante a articulação junto a Organismos Nacionais e Internacionais.	Emater-DF
AN10408	Celebração de termos de cooperação técnica com a Secretaria Nacional de Juventude, com a Secretaria de Estado de Juventude do Distrito Federal para apoiar o Programa de Juventude e Sucessão Rural intitulado "Filhos deste Solo".	Emater-DF
AN10410	Articulação com a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal para realização de ações em parceria com a Emater-DF.	Emater-DF
AN10411	Apoio na elaboração do Projeto de Lei das Agroindústrias de pequeno porte, em parceria com a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.	Emater-DF
AN10412	Implementação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais por meio de parceria entre a Emater-DF e o Ministério da Cidadania.	Emater-DF
AN10413	Promoção do cadastramento e a renovação cadastral "cad-único" dos beneficiários da área rural.	Emater-DF
AN10586	Elaboração de 800 projetos de crédito para produtores rurais do DF e entorno, atendendo à política de crédito rural do GDF.	Emater-DF
AN92	Contratação que assegure a regularização e a revitalização dos projetos com recursos do fundo de terras	SEAGRI
AN93	Publicação da Política Distrital de Boas Práticas Agropecuárias	SEAGRI

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023 – Lei nº 6.490 de 29/01/2020 e alterações posteriores - até a Lei nº 6.939, de 16 de agosto de 2021.

Observa-se que o Decreto nº 42.602, de 08 de outubro de 2021, incluiu a AN10749 – Regulamentar a Lei nº 6.666, de 10 de setembro de 2020, que dispõe sobre a criação da Política de Boas Práticas Agropecuárias do DF – Brasília Qualidade no Campo. Destaca-se que essa regulamentação é o Decreto nº 42.584, de 06 de outubro de 2021, publicado no DODF nº 190, de 07/10/2021, um dia antes da publicação do Decreto de revisão do PPA 2020/2023.

### ***Ações Orçamentárias***

No tocante ao Objetivo O93, foram previstas no PPA 2020/2023 as Ações Orçamentárias apresentadas na tabela a seguir, em que se destacam as contempladas com dotação na Lei Orçamentária Anual para 2021. Do total de 11 ações orçamentárias previstas no PPA, 10 foram contempladas com recursos no orçamento de 2021.

Tabela 7 - Ações Orçamentárias do O93 contempladas na LOA 2021

Ação		
Código	Descrição	Presente na LOA 2021 para o O93
1471	Modernização de Sistema de Informação	X
2173	Prestação de Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural	X
2620	Fomento às Atividades Rurais	X
3092	Implantação de Agendas Ambientais	X
3096	Construção de Unidade de Atendimento	X
3711	Realização de Estudos e Pesquisas	
4107	Assistência Técnica e Inovação Tecnológica	X
9089	Garantia de Aval aos Produtores Rurais	X
9107	Transferência Financeira à Entidades	X
9109	Apoio financeiro para o desenvolvimento rural	X
9110	Indenização a produtores rurais	X

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023 – Lei nº 6.490 de 29/01/2020 e alterações posteriores.

### Execução Orçamentário-Financeira

Apresenta-se a seguir a execução orçamentário-financeira, no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, do O93, selecionado por unidade orçamentária e por ação, respectivamente, até a data de extração indicada como linha de corte.

Tabela 8 - Execução Orçamentário-Financeira do O93, por UO

R\$ 1,00

UO	Dotação Inicial (A)		Despesa Autorizada (B)		(B/A) %	Empenhado (C)		(C/B) %	Liquidado (D)		(D/C) %	(D/B) %
	Valor	%*	Valor	%*		Valor	%*		Valor	%*		
	09108	41.000	0,50%	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
14101	1.036.500	13,40%	1.259.421	8,90%	121,5	827.905	14,20%	65,7	692.857	15,70%	83,7	55
14203	2.896.176	37,40%	9.464.086	67,00%	326,8	2.702.275	46,40%	28,6	1.435.224	32,50%	53,1	15,2
14903	62.951	0,80%	62.951	0,40%	100	2.514	0,00%	4	2.514	0,10%	100	4
14904	3.254.039	42,00%	3.334.447	23,60%	102,5	2.287.754	39,30%	68,6	2.287.754	51,80%	100	68,6
21101	450.000	5,80%	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0
25101	0	0,00%	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0
<b>Total</b>	<b>7.740.666</b>		<b>14.120.905</b>		<b>182,4</b>	<b>5.820.448</b>		<b>41,2</b>	<b>4.418.348</b>		<b>75,9</b>	<b>31,3</b>

Fonte: SIGGo/DISCOVERER – Data de Extração 20/10/2021

\* Percentual do valor de cada UO em relação ao total do O93

\*\* As descrições das UOs citadas nesta tabela encontram-se na Tabela 3 deste Relatório.

Nota-se que 90,6% da Despesa Autorizada do Objetivo concentra-se em apenas duas Unidades Orçamentárias, sendo 67,0% na Emater-DF (UO 14203) e os outros 23,6% no Fundo Distrital de Desenvolvimento Rural – FDR (UO 14904). Destaca-se também que, em seu

conjunto, os valores empenhados até a data de extração representaram menos de 50% da despesa autorizada para estas Unidades, impactados especialmente pela execução da UO 14203, Emater-DF, que empenhou apenas cerca de 29% de sua Despesa Autorizada para o período.

Tabela 9 - Execução Orçamentário-Financeira do O93, por Ação

R\$ 1,00

Ação**	Dotação Inicial (A)		Despesa Autorizada (B)		(B/A) %	Empenhado (C)		(C/B) %	Liquidado (D)		(D/C) %	(D/B) %
	Valor	%*	Valor	%*		Valor	%*		Valor	%*		
	1471	429.193	5,50%	159.193	1,10%	37,1	25.229	0,40%	15,8	13.700	0%	54,3
2173	2.183.287	28,20%	4.828.735	34,20%	221,2	1.082.945	18,60%	22,4	317.533	7%	29,3	6,6
2620	96.000	1,20%	270.221	1,90%	281,5	164.305	2,80%	60,8	139.857	3%	85,1	51,8
3092	15.600	0,20%	15.600	0,10%	100	0	0,00%	0	0	0%	-	0
3096	81.905	1,10%	81.905	0,60%	100	0	0,00%	0	0	0%	-	0
4107	201.791	2,60%	4.394.253	31,10%	2177,6	1.594.101	27,40%	36,3	1.103.991	25%	69,2	25,1
9089	200.000	2,60%	200.000	1,40%	100	0	0,00%	0	0	0%	-	0
9107	1.250.900	16,20%	1.131.440	8,00%	90,5	663.600	11,40%	58,7	553.000	13%	83,3	48,9
9109	3.219.039	41,60%	2.976.607	21,10%	92,5	2.287.754	39,30%	76,9	2.287.754	52%	100	76,9
9110	62.951	0,80%	62.951	0,40%	100	2.514	0,00%	4	2.514	0%	100	4
Total	7.740.666		14.120.905		182,4	5.820.448		41,2	4.418.348		75,9	31,3

Fonte: SIGGo/DISCOVERER – 21/10/2021

\* Percentual do valor de cada Ação em relação ao total do Objetivo.

\*\* As descrições das Ações citadas nesta Tabela encontram-se na Tabela 7 deste Relatório.

Vale destacar que a Ação Orçamentária 3096 - Construção de Unidade de Atendimento consta tanto do Objetivo O92 quanto do O93, contribuindo, com os recursos nela alocados, para os resultados de ambos os objetivos. Destaca-se também que três Ações Orçamentárias agregaram 86,4% da Despesa Autorizada do Objetivo: Ação 2173 – Prestação de Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural, com 34,20%, Ação 4107 – Assistência Técnica e Inovação Tecnológica, com 31,10% e Ação 9109 – Apoio financeiro para o desenvolvimento rural com 21,10%. Apenas a Ação 9109 apresentou empenho superior a 70% no período considerado. As Ações 2173 e 4107 empenharam, até 20/10/2021, menos de 40% dos recursos de suas respectivas despesas autorizadas.

## 1.4 Objetivo da Auditoria

O objetivo geral da presente auditoria é avaliar a eficácia e eficiência do Objetivo O93, tomando por base os pontos críticos identificados na etapa de planejamento dos trabalhos, listados no Tópico 2 do presente relatório.

Os objetivos específicos estão traduzidos nas questões de auditoria, também apresentadas no referido Tópico 2.

## **2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA**

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de maio de 2021 a setembro de 2021, e contemplaram prioritariamente ações realizadas neste período, tendo sido incluídos elementos de exercícios anteriores nos casos em que se fez necessário à melhor caracterização do fato ou de suas causas. A auditoria abrangeu unidades integrantes da estrutura da SEAGRI, mais especificamente, a Diretoria de Políticas para o Desenvolvimento Rural – DIPDR da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural - SDR, e sete áreas da Emater-DF:

- Coordenadoria de Operações – COPER
- Gerência de Desenvolvimento Agropecuário – GEAGR/COPER
- Gerência de Agricultura Urbana – GEURB/COPER
- Gerência de Desenvolvimento Econômico Rural – GEDEC/COPER
- Escritório Especializado em Agricultura Orgânica e Agroecologia – ESORG/COPER
- Centro de Formação Tecnológica e Desenvolvimento Profissional – CEFOR/Diretoria Executiva - DIREX
- Coordenadoria de Gestão e Modernização - COGEM.

Considerando que os trabalhos de campo foram concluídos antes do encerramento do exercício de 2021, as conclusões referentes à eficácia e eficiência do objeto auditado pautaram-se na tendência esperada para cada dimensão de desempenho avaliada, tomando por base os fatos constatados até a data de conclusão da auditoria. Casos em que os fatos descritos não se mostraram suficientes para formulação de uma resposta conclusiva às questões de auditoria (sim, não ou parcialmente) foram devidamente consignados dentro da resposta da respectiva questão. Destaca-se também que os critérios adotados como base de referência foram apresentados no desenvolvimento da resposta das questões.

Para a avaliação da eficácia verificou-se a tendência de alcance das seguintes metas e indicadores presentes no PPA 2020/2023, conforme informados pelos gestores para 2021:

1) Meta M210: Prestar assistência técnica e extensão rural a 6.000 produtores das cadeias produtivas prioritárias (bovinocultura, piscicultura, avicultura, produção orgânica, fruticultura, floricultura e olericultura;

2) Meta M46: Implantar ou revitalizar 500 unidades de hortas em escolas, unidades socioassistenciais, postos de saúde e outros centros urbanos de disseminação de modelos de produção urbana de alimentos;

3) Meta M54: Capacitar 4.400 beneficiários da Emater-DF em atividades do setor agropecuário e agroindustrial no espaço rural e urbano do Distrito Federal e entorno;

4) Indicador IN10277: Produtor assistido;

5) Indicador IN10278: Número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF.

A avaliação da eficiência recaiu sobre os seguintes pontos chaves:

1) Existência de critérios definidos para seleção de escolas públicas que serão contempladas com unidades de captação de água de chuva;

2) Contribuição da estratégia de implementação da iniciativa do PEDF "Projeto Juventude Rural – Filhos deste Solo" na redução da taxa de desemprego entre jovens de 18 a 29 anos;

3) Ações da SEAGRI para viabilizar a ampliação do Programa Boas Práticas Agropecuárias.

## 2.1. Questões de Auditoria

Para direcionar a condução dos trabalhos foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, agrupadas por dimensão da análise.

### **Eficácia**

- 1) Há tendência de que a meta M210 – “Prestar assistência técnica e extensão rural a 6.000 produtores das cadeias produtivas prioritárias (bovinocultura, psicultura, avicultura, produção orgânica, fruticultura, floricultura e olericultura)” seja realizada conforme previsto para o exercício de 2021?
- 2) Há tendência de que a meta M46 – “Implantar ou revitalizar 500 unidades de hortas em escolas, unidades socioassistenciais, postos de saúde e outros centros urbanos de disseminação de modelos de produção urbana de alimentos” seja realizada conforme previsto para o exercício de 2021?

- 3) Há tendência de que a meta M54 - “Capacitar 4.400 beneficiários da Emater-DF em atividades do setor agropecuário e agroindustrial no espaço rural e urbano do Distrito Federal e entorno” seja realizada conforme previsto para o exercício de 2021?
- 4) Há tendência de eficácia na realização do Objetivo O93 em 2021, tomando por base os índices desejados para os indicadores IN10277 - Produtor assistido e IN10278 - Número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF?

### **Eficiência**

- 5) A Emater-DF possui critérios técnicos para selecionar as escolas da rede pública do Distrito Federal que serão contempladas com unidades de captação de água de chuva para a produção de hortaliças?
- 6) A estratégia utilizada para a implementação do Projeto de Juventude Rural – Filhos deste Solo contribui para o alcance do resultado-chave do Plano Estratégico do DF, de redução da taxa de desemprego entre jovens de 18 a 29 anos?
- 7) As ações realizadas pela SEAGRI, nos exercícios de 2020 e de 2021, referentes ao Programa Boas Práticas Agropecuárias, são suficientes para viabilizar a ampliação do Programa, conforme estabelecido em iniciativa do Plano Estratégico do DF?

## **3. RESULTADOS E ANÁLISES**

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria apresentadas no subtópico 2.1.

### **3.1. Eficácia**

***3.1.1. Há tendência de que a meta M210 – “Prestar assistência técnica e extensão rural a 6.000 produtores das cadeias produtivas prioritárias (bovinocultura, psicultura, avicultura, produção orgânica, fruticultura, floricultura e olericultura)” seja realizada conforme previsto para o exercício de 2021?***

Sim.

Em 2021, conforme informado pela Emater-DF, até 31/07/2021, a entidade prestou assistência técnica e extensão rural a 7.832 produtores rurais, 30,5% acima do previsto para todo o exercício.

No PPA 2020/2023, o Objetivo O93 possui como uma de suas metas a **M210** – “*Prestar assistência técnica e extensão rural a 6.000 produtores das cadeias produtivas prioritárias (bovinocultura, piscicultura, avicultura, produção orgânica, fruticultura, floricultura e olericultura)*”, de responsabilidade da Gerência de Desenvolvimento Agropecuário – GEAGR, da Emater-DF.

O Decreto nº 42.602 de 08/10/2021, publicado no DODF nº 192, p. 3, em 13/10/2021, dispôs sobre a revisão mais recente do PPA 2020/2023, realizada no período de 01/04/2021 a 31/05/2021. A quantidade especificada na meta M210 foi alterada de 6.000 para 24.000 produtores assistidos, sendo que a justificativa apresentada pela GEAGR foi de que (Documento SEI nº 62539446):

A expectativa de atendimento na prestação de assistência técnica e extensão rural nas cadeias produtivas prioritárias superam por ano o valor programado final, como já comprovado com o valor alcançado em 2020. Acreditamos que tenha ocorrido erro na soma do valor informado, sendo 6000 atendimentos prestados por ano, somando 24.000 atendimentos ao final do período.

Classifica-se como “produtor assistido” todos os produtores rurais que foram beneficiados com o serviço de assistência técnica e/ou extensão rural prestado pela Emater-DF. A contabilização, para fins da Meta 210, se dá pela soma do número total de produtores em cada uma das cadeias prioritárias de bovinocultura, piscicultura, avicultura, produção orgânica, fruticultura, floricultura e olericultura.

Conforme informado no Despacho - EMATER-DF/DIREX/COGEM (Documento SEI nº 63744750) e no trecho supracitado, esta meta possui metas parciais de 6.000 produtores assistidos para os anos de 2020, 2021, 2022 e 2023. No exercício de 2020, foram assistidos 10.481 produtores, ultrapassando em 74,7% a meta parcial definida para o período. Segundo a GEAGR (Documento SEI nº 67534922), não houve alteração na forma como a contabilização do número de produtores assistidos foi feita nos últimos anos, mas, em 2020, a assistência ao produtor rural foi realizada de diferentes formas, o que afetou o desempenho:

Novas metodologias foram introduzidas para assistir o produtor em função da pandemia qual o mundo inteiro foi submetido, teleatendimentos, cursos à distância, videoconsultas são alguns exemplos de métodos coletivos e individuais utilizados para prestar assistência técnica e promover extensão rural, uma vez que a produção de alimentos é tida como essencial e não pode ter suas atividades paralisadas durante a pandemia.

Conforme informado pela GEAGR, em 2021, até 31/07/2021, o resultado da meta M210 foi de 7.832 produtores assistidos, ou seja, 30,5% acima do previsto para o exercício.

Tabela 10 - Resultados Previstos e Alcançados para a Meta M210 em 2020 e até 31/07/2021

Produto* da Meta M210	2020			2021	Até 31/07/2021	
	Meta Parcial (A)	Resultado (B)	(B/A) %	Meta Parcial (A)	Resultado (B)	(B/A) %
<b>Produtor Assistido nas Cadeias Produtivas</b>	6.000	10.481	+ 74,7%	6.000	7.832	+ 30,5%

Fonte: Elaboração própria.\* Conforme informado no sistema PPAWEB para esta meta específica.

Considerando o resultado desta meta em 2020 e o resultado parcial de 2021, a GEAGR foi questionada sobre o motivo pelo qual a meta não foi revisada para um número mais próximo da tendência apresentada neste período, ao que informou (Documento SEI nº 67534922):

O Plano Plurianual tem a duração de 4 anos, os anos de 2020 e de 2021 foi e está sendo respectivamente anos atípicos em função da pandemia pelo Novo Coronavírus – Covid 19, a atipicidade do período não pode ser considerada para planejamento, uma vez que não (sic) as perspectivas são incertas. Uma vez que o PPA se estende até 2023, consideramos revisar para um número mais próximo aos períodos sem atipicidades.

Adicionalmente, foi solicitado à GEAGR o número total de produtores do DF assistidos pela Emater-DF nos anos de 2019, 2020 e 2021, separados por cadeias produtivas (prioritárias e não prioritárias) e por modalidade de atendimento (presencial e por teleatendimento), o que pode ser observado na tabela a seguir (Documento SEI nº 67534922):

Tabela 11 - Nº de Produtores assistidos nos anos de 2019, 2020 e 2021, separados por cadeias produtivas e por modalidade de atendimento.

Cadeia Produtiva	2019	2020		2021 - Até 31/07/2021	
	Presencial	Presencial	Teleatendimento	Presencial	Teleatendimento
Bovinocultura	3.420	2.165	2.017	2.121	1.448
Psicultura	1.505	638	626	680	593
Avicultura	3.420	1.646	1.467	1.668	1.816
Produção orgânica	1.540	748	420	627	447
Fruticultura	3.449	1.835	1.380	1.418	1.049
Floricultura	1.324	390	256	530	263
Olericultura	5.522	3.513	3.521	2.370	2.133
Outras	5.630	3.176	2.841	2.394	2.357
<b>Total</b>	<b>25.810</b>	<b>14.111</b>	<b>12.528</b>	<b>11.808</b>	<b>10.106</b>

Fonte: Despacho - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEAGR (Documento SEI nº 67534922).

Verifica-se que o total de produtores assistidos até 31/07/2021 indicado na tabela 11 não corresponde ao resultado da meta M210 para o mesmo período (tabela 10). Segundo explicação da GEAGR (Documento SEI nº 68220903), os dados utilizados para apuração da meta M210 consideram atendimentos presenciais e apenas nas cadeias prioritárias, e a contabilização de cada produtor é feita sem repetição, ou seja, mesmo que o produtor tenha sido atendido mais de uma vez pela EMATER ao longo do ano, e mesmo que o atendimento seja feito em mais de uma cadeia produtiva prioritária explorada pelo produtor assistido, ele será contado uma única vez para fins de apuração da meta.

Complementando, cada produtor possui um cadastro no sistema Emater-Web. Após a realização do atendimento, o técnico da Emater-DF deve fazer um registro no sistema. É feita uma contagem com e sem repetição, pois a depender do assunto, o técnico pode atender /visitar o mesmo produtor diversas vezes no ano para dar continuidade ao atendimento do mesmo assunto. A contagem sem repetição é contar o produtor como tendo sido assistido apenas uma vez nesses casos. Além disso, o mesmo produtor pode explorar mais de uma cadeia prioritária, por exemplo, fruticultura e olericultura. Nesta situação, se ao fazer a visita o técnico prestar assistência para assuntos de ambas as cadeias, para efeitos dos números apresentados na tabela 11, o mesmo produtor será contabilizado em mais de uma cadeia produtiva. Assim, embora relacionadas, não há uma correspondência direta entre as informações apresentadas nas tabelas 10 e 11, visto que apresentam recortes distintos.

Como acima indicado, de acordo com a GEAGR, o resultado da meta M210 refere-se exclusivamente a atendimentos presenciais, apesar da justificativa mencionada anteriormente de que o desempenho bem acima do previsto para 2020 se deva à introdução de novas metodologias para assistir ao produtor em função da pandemia, tais como teleatendimentos, cursos à distância e vídeo-consultas.

Além disso, em 2019, quando havia somente atendimento presencial, desconsiderando as outras cadeias produtivas, 20.180 produtores foram assistidos, um número bastante expressivo e bem acima dos 6.000 utilizados como referência da meta M210, mesmo não sendo possível isolar as intersecções entre as cadeias prioritárias para este ano.

Com relação ao teleatendimento, os dados da tabela 11 mostram que esta modalidade de atendimento representou 47% do total de atendimentos realizados em 2020 e 46,1% do total de atendimentos realizados até 31/07/2021.

No que diz respeito às perspectivas para o 2º semestre de 2021 para esta meta, a GEAGR prevê uma diminuição na velocidade de aumento do número de produtores assistidos, dado que a volta do quadro de funcionários ao trabalho 100% presencial implica em um maior

número de atendimentos individuais, mais visitas e deslocamentos e, conseqüentemente, um número menor no total de atendimentos.

Quanto aos desafios e potenciais obstáculos para a execução da meta até 2023, uma vez que o resultado está bem acima do esperado desde o primeiro ano do PPA, a GEAGR aponta que (Documento SEI nº 67534922):

O obstáculo é o estabelecimento de metodologia que se adeque para melhor planejamento, uma vez que haverá formas de atendimento desenvolvidas durante a pandemia, que se mostraram efetivas e que se manterão e o desafio é manter a excelência que a Emater-DF tem no campo, reconhecida pelos diferentes segmentos do rural.

Não foi objeto desta auditoria avaliar a qualidade da assistência técnica prestada pela Emater-DF ao produtor rural e, segundo a GEAGR (Documento SEI nº 67534922), a entidade não possui nenhum sistema de avaliação direta dos produtores pelos serviços recebidos. Como entidade que integra o Sistema de Gestão de Ouvidoria do DF, a Emater-DF apresenta uma unidade seccional de ouvidoria e publica periodicamente em seu *site* (<https://emater.df.gov.br/relatorios-mensais/>) relatórios extraídos do Sistema de Ouvidoria OUV-DF. De acordo com informações do Relatório de Agosto de 2021, entre 01/01/2021 e 31/08/2021, foram recebidas 61 manifestações, sendo 28 elogios, 20 solicitações, 6 informações, 4 reclamações e 3 sugestões; apresentando um índice de resolutividade de 83%. Nota-se que o percentual de reclamações, 6,5%, é pouco significativo dentro o total de manifestações recebidas.

Observa-se, entretanto, que o sistema de ouvidoria pode ser considerado como um referencial, porém este não substitui a avaliação do serviço prestado feita pelo produtor, uma vez que o número de produtores atendidos é expressivamente maior em comparação aos que se manifestam por meio da Ouvidoria.

Uma análise mais acurada da representatividade das ações de ATER no cenário atual do DF no que diz respeito às cadeias prioritárias pode ser realizada ao se comparar o número total de produtores das cadeias produtivas prioritárias no DF com o número de produtores atendidos pela Emater-DF nestas cadeias (resultados obtidos para a Meta M210), verificando assim o percentual de alcance das ações da entidade em relação ao seu público-alvo. Entretanto, não foram encontradas informações oficiais e atualizadas relativas ao total de produtores que constituem a demanda atual do DF nestas cadeias, o que inviabilizou este tipo de análise. Nota-se que a própria Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan, em estudo intitulado “Agricultura Familiar no Distrito Federal – Dimensões e Desafios”, publicado em janeiro de 2015, informa utilizar informações secundárias, oriundas principalmente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e da própria Emater-DF.

Questionada sobre a existência de levantamento ou estudo próprio com estimativa do número total de produtores das cadeias produtivas prioritárias no DF ou a utilização de informação oficial de Censo ou estudos de outros órgãos, a GEAGR informou que (Documento SEI nº 68220903):

Sim, possuímos uma estimativa própria que são números estimados ano a ano, baseados nos números levantados no ano anterior. Nenhum outro órgão realiza levantamentos censitários anuais, na área do Distrito Federal como a Emater-DF, como citado no questionamento a Codeplan não possui nenhum indicador de mapeamento que permita alcance à área rural, já os indicadores do censo agropecuário do IBGE, também não nos permitem estimar número de produtores ou beneficiários pois os dados de baseiam em número de estabelecimentos rurais.

Não possuímos levantamentos censitários. Pelos dados do IBGE, datados de 2017, mostra um total de 5.246 **estabelecimentos agropecuários** (indicador) no Distrito Federal. Ao se utilizar apenas esse dado como referencial, informamos que no mesmo ano a Emater-DF atendeu 5.172 propriedades (98,6%) e em 2020, atendemos 7.179 propriedades.

Conclui-se assim, que a “estimativa própria”, citada no trecho acima e, segundo o DESPACHO - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEAGR (Documento SEI nº 67534922), diz respeito aos atendimentos efetivamente realizados e que não há informação sobre o número total de produtores rurais das cadeias produtivas prioritárias no DF que possa ser utilizada como base de comparação e um melhor entendimento da abrangência do atendimento prestado pela Emater-DF.

## Causa

### Em 2021:

Não aplicável.

***3.1.2. Há tendência de que a meta M46 – “Implantar ou revitalizar 500 unidades de hortas em escolas, unidades socioassistenciais, postos de saúde e outros centros urbanos de disseminação de modelos de produção urbana de alimentos” seja realizada conforme previsto para o exercício de 2021?***

Não foi possível responder.

Até 31/07/2021 foram implantadas ou revitalizadas 28% das unidades de hortas previstas para o exercício. Apesar de boas perspectivas para o segundo semestre de 2021, com o potencial de realização de mais de 80% do previsto para o exercício, esta ação tem como principal público-alvo as escolas. Assim, considerando a alta dependência do retorno do

funcionamento das escolas para a implementação das hortas e o contexto atual da pandemia de Covid-19, não é possível afirmar se a expectativa para o segundo semestre de fato irá se concretizar.

No PPA 2020/2023, a GEURB - Gerência de Agricultura Urbana da Emater-DF é responsável por duas metas do Objetivo O93 - *“Economia Rural e Assistência Técnica e Extensão Rural”*, a **M44** – *“Implantar 30 unidades modelo de captação de água de chuva para a produção de hortaliças em escolas da rede pública do Distrito Federal”*, a ser abordada em questão de eficiência posterior deste relatório; e a **M46** – *“Implantar ou revitalizar 500 unidades de hortas em escolas, unidades socioassistenciais, postos de saúde e outros centros urbanos de disseminação de modelos de produção urbana de alimentos”*. A GEURB foi criada no segundo semestre de 2020. Anteriormente, o Programa de Agricultura Urbana da Emater-DF era desenvolvido no âmbito da Gerência de Desenvolvimento Agropecuário – GEAGR. Segundo o Relatório de Gestão da Emater-DF de 2020:

O Programa de Agricultura Urbana da EMATER-DF tem por objetivo básico a segurança alimentar e geração de renda pelo incentivo à produção de hortaliças em hortas comunitárias, escolares e de outras entidades no Distrito Federal. O programa também objetiva incentivar o uso racional de água e a reciclagem dos resíduos orgânicos contribuindo com a sustentabilidade do Distrito Federal. Dentro do Programa há uma ênfase na produção de hortaliças orgânicas e agroecológicas de forma a incentivar a alimentação saudável para os beneficiários deste trabalho.

De acordo com o Despacho - EMATER-DF/DIREX/COGEM (Documento SEI nº 63744750), a meta M46 tinha como metas parciais implantar ou revitalizar 120 hortas nos anos de 2020, 2021 e 2022, e 140 hortas em 2023, totalizando 500 hortas no período do PPA. Porém, na última revisão do PPA 2020/2023, realizada no período de 01/04/2021 a 31/05/2021, a meta M46 foi alterada para *“Implantar ou revitalizar, por meio de fomento produtivo e assistência técnica, 400 unidades de hortas em escolas, unidades sócio-assistenciais, postos de saúde e outros centros urbanos de disseminação de modelos de produção de alimentos”* (Documento SEI nº 62541018) e apresentou como justificativa (Documento SEI nº 62717089):

Embora os recursos necessários estejam disponíveis, a meta proposta prevê a implantação e manutenção de hortas escolares e, para a execução desta é necessário que as escolas beneficiadas estejam em plena atividade. Devido à pandemia de Covid19 as atividades nas escolas foram suspensas e, portanto, a meta reduzida, levando-se em consideração as expectativas de retorno às atividades escolares.

Questionada sobre o critério utilizado para a revisão da meta, diminuindo a quantidade de hortas a serem implantadas ou revitalizadas de 500 para 400 unidades, a GEURB informou que (Documento SEI nº 67453747):

No período em que foi realizada a revisão havia a expectativa de se completar a vacinação da população do DF antes do meio do ano e do retorno das atividades letivas ainda mais cedo. Deste modo tínhamos a expectativa de alcance dos números de atendimento semelhantes às médias dos últimos anos (cerca de 120 unidade ao ano) suficientes para atingir as 400 unidades até o próximo PPA. Embora já um pouco frustradas as expectativas pelo atraso da vacinação, caso ocorra de fato o retorno das atividades letivas ainda deve ser possível alcançar a meta de 400 unidades.

Observa-se que, apesar de a meta ter sido alterada quantitativamente de 500 para 400 unidades de hortas para todo o período do PPA 2020/2023, a expectativa da GEURB após a revisão da meta era de que os números de atendimentos para o exercício de 2021 fossem semelhantes às médias dos últimos anos, cerca de 120 unidades.

Conforme explicado no Despacho - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEURB (Documento SEI nº 67899537), apesar de o Objetivo O93 ter como foco a área rural, as metas da Gerência de Agricultura Urbana – GEURB se relacionam com este Objetivo da seguinte forma:

O tema Economia Rural é bastante amplo, mas de forma bastante simplista e resumida se concentra nas relações de compra e venda que tem do lado vendedor o produtor rural e do lado comprador principalmente os cidadãos urbanos. De maneira tradicional o trabalho de extensão rural no campo da economia rural se concentra em preparar os produtores para o melhor desempenho possível nas relações de compra e venda. A Agricultura Urbana tem sido parte do esforço de abordar essa relação de compras de maneira inovadora e pelo lado do comprador. Ao estimular na população urbana, principalmente nas crianças, o hábito de consumo de frutas e verduras frescas (aspecto importante no tópico de alimentação saudável) esperamos ampliar o mercado consumidor e, portanto, melhorar as relações de compra e venda em favor do produtor, possivelmente com melhores preços.

Outros focos da Agricultura Urbana são a disseminação das tecnologias de produção orgânicas e ambientalmente sustentáveis. A disseminação do modo de produção orgânico visa também estimular o consumo de alimento seguro, além de saudável, que se traduz na forma de produto isento de agrotóxicos e novamente estimulando o aumento do mercado de consumo orgânico que por sua vez estimula o produtor de orgânicos, predominantemente local e familiar. Por fim as duas tecnologias sustentáveis de produção estimuladas pelas hortas urbanas são a compostagem dos resíduos alimentares e a captação de água de chuva. No caso da compostagem verificamos que os produtores de orgânicos que precisam adquirir esterco para adubação da sua produção precisam recorrer a municípios cada vez mais distantes, tais como Formosa, Paracatu e Unai enquanto a população urbana gera lixo diariamente cuja composição é cerca de 40% orgânico. Gerar composto na área urbana do DF pode ser fator extremamente relevante no custo de produção local. A captação de água de chuva também deve ser estimulada na área urbana como forma de liberar volume de água consumível pela agricultura, o que também reduz custos.

Com relação à meta M46, que trata da implantação ou revitalização de unidades de hortas, observa-se que estes são conceitos diferentes e que poderiam ser considerados e contabilizados separadamente. Entretanto, conforme esclareceu a GEURB (Documento SEI nº 69652794):

Separar a implantação da revitalização não é tarefa simples, por isso optamos por considerar ambas numa única categoria. Alguns exemplos podem esclarecer melhor:

Um canteiro de rabanete demora 30 dias do plantio à colheita, se você chegar no dia seguinte terá apenas a terra nua, significa que a horta acabou? Em 15 dias o mato no local já está alto, mas fazer mudas pode demorar mais de 20 dias, então se você chegar no local e o mato tomando conta significa que a horta acabou?

O recesso escolar de fim de ano demora pelo menos dois meses e no meio do ano mais um mês, a maioria das escolas não consegue manter a horta durante esse período e ao retornar às atividades é difícil definir se estamos revitalizando uma horta ou implantando uma nova. Optamos então por incluir as duas situações numa mesma categoria.

A implantação ou revitalização de hortas em Unidades da Administração Pública do DF não é uma ação ativamente divulgada pela Emater-DF. Segundo a GEURB (Documento SEI nº 67453747), *“não fazemos nenhum tipo de divulgação, os professores e diretores divulgam entre os pares e o mesmo acontece com outras instituições tais como a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Desenvolvimento Social”*. Entretanto, informações detalhadas constam da Carta de Serviços da entidade, disponibilizada na página da internet <https://emater.df.gov.br/cidadania-e-beneficios-sociais/>. A GEURB considera que:

Embora esta estratégia pareça um contrassenso por permitir que eventuais interessados possam não ter acesso à informação ou divulgação, tem uma grande vantagem que é filtrar aquelas instituições que se candidatam ao programa sem o devido empenho ou o real interesse no programa. Ou seja, quando uma instituição nos solicita apoio é porque realmente há interesse na implantação da horta.

No que diz respeito à existência de critérios pré-definidos para a escolha das Unidades que receberam as hortas em 2020 e em 2021, a GEURB informou que *“via de regra todas as unidades que solicitam e se enquadram nos requisitos de elegibilidade são atendidas”*. Há três requisitos de elegibilidade para o programa:

- 1 - Pertencer à rede pública de ensino ou sócio-assistencial ou pertencer à rede privada de instituições sócio-assistenciais sem fins lucrativos.
- 2 - Dispor de espaço e outras condições técnicas necessárias à implantação da horta.
- 3 - Fazer uma solicitação formal de apoio por meio de carta ou ofício.

Para a implantação ou revitalização de hortas é necessária a aquisição, pela Emater-DF, de sementes, adubos orgânicos e ferramentas. Apesar de as quantidades a serem disponibilizadas depender do tamanho da horta a ser implantada e dos recursos já disponíveis nas Unidades, como por exemplo, ferramentas; no caso das escolas, que são grande parte das unidades a serem atendidas, a GEURB estima um custo médio de R\$ 800,00 por escola nesta ação.

Uma vez implantada, as hortas geralmente não demandam um alto custo de manutenção para as escolas. A Emater-DF oferece apoio para a reposição dos insumos e o único

dispêndio da escola é com água, o que tende a ser pequeno em comparação à quantidade utilizada para a manutenção geral da escola, mas que pode ser relevante conforme o tamanho da horta. Ainda sobre a manutenção da horta, a GEURB esclarece que:

Devemos considerar também que ainda que a demanda por mão de obra seja pequena e abastecida com o trabalho de professores e alunos essa demanda é diária, incluindo finais de semana feriados etc, mesmo que somente para molhar as plantas e isso acarreta algumas dificuldades para os gestores das escolas, principalmente nos recessos e férias escolares.

Assim, observa-se que a implantação das hortas envolve um alto nível de comprometimento por parte dos servidores das Unidades que as recebem, especialmente em se tratando das escolas, que não estão abertas diariamente e que em 2020 e no 1º semestre de 2021 estiveram fechadas a maior parte do tempo em decorrência da pandemia de Covid-19.

Com relação ao resultado da meta M46 para o exercício de 2020, o Despacho - EMATER-DF/DIREX/COGEM (Documento SEI nº 63744750), assim como a tela de monitoramento do sistema PPAWeb (Documento SEI nº 63622350) indicavam 56 unidades de hortas implementadas ou revitalizadas. Entretanto, o Despacho - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEURB (Documento SEI nº 67453747) informava apenas 5 unidades, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 12 - Número de Unidades da Administração Pública que receberam atendimento e insumos para hortas em 2020 e 2021

Tipo de Unidade da Administração Pública	Quantidade	
	2020	Até 31/07/2021
Escolas	1	6
Unidades Socioassistenciais	-	13
Postos de Saúde	1	3
Outros Centros Urbanos (SEJUS principalmente)	3	12
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>34</b>

Fonte: Despacho - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEURB (Documento SEI nº 67453747)

Dado que a meta parcial para o exercício de 2020 da meta M46 era de 120 unidades de hortas implementadas ou revitalizadas, o resultado inicial informado, de 56 unidades, corresponde a 46,7% de alcance da meta, enquanto o resultado efetivamente alcançado no período, de 5 unidades, equivale a apenas 4,2% da meta prevista. Essa diferença significativa no resultado reforça a importância do preenchimento correto e tempestivo dos sistemas de planejamento.

Segundo a GEURB (Documento SEI nº 69652794):

A divergência entre os resultados se deveu a uma falha interna na terminologia decorrente das mudanças de rotina durante a pandemia de COVID-19.

Para melhor esclarecer devemos recordar que até 2019 todas as escolas ou outras instituições interessadas em implantar ou revitalizar suas hortas formalizavam seus pedidos por meio de ofício, recebiam em visita técnica as orientações necessárias à implantação da horta (algumas careciam de serviços prévios tais como retirada de mato ou entulho, mecanização e etc), agendávamos uma data para entrega de material (normalmente acompanhadas novamente de orientação técnica) e a implantação de fato ocorria com o trabalho de professores, alunos e outros envolvidos. No final do ano, por ocasião do Relatório de Atividades (anual) todas as instituições atendidas também tiveram suas hortas implantadas e, portanto, considerávamos o número de entidades atendidas igual ao de hortas implantadas ou revitalizadas. Assim o termo atendimento era sinônimo de hortas implantadas ou revitalizadas. (Grifou-se)

No ano de 2020 ainda existiam solicitações de 2019 sem atendimento e no início do ano outras entidades também solicitaram atendimento, entre essas encontram-se as 30 escolas que receberiam sistemas de captação de chuva. Durante o ano, e mesmo com as restrições de trabalho impostas pela pandemia, continuamos os atendimentos, tanto para visitas técnicas quanto para implantação dos sistemas de captação de chuva, porém a maioria das entidades optou por interromper o atendimento até que houvesse retorno às atividades regulares (retorno às aulas no caso de escolas). Dessa situação resultou que no Relatório de Atividades de 2020 relatamos 56 atendimentos, seguindo o procedimento operacional realizado em anos anteriores, porém, apenas 05 entidades concluíram efetivamente a implantação ou revitalização.

Concluimos, portanto, que ao reportar os 56 atendimentos, diferente do usual, não estávamos reportando efetivamente as hortas implantadas ou revitalizadas e esta informação passou inadvertidamente para o PPA.

Além da retificação do resultado da meta M46 para o exercício de 2020, outro ponto a ser destacado é a forma como é feita a contabilização desta meta. De acordo com a GEURB (Documento SEI nº 69652794), “*são contabilizadas todas as unidades que receberam insumos (sementes, adubos ou ferramentas) durante o ano em questão*”, ou seja, as hortas são consideradas como implantadas ou revitalizadas no momento do recebimento dos insumos. Além disso, independentemente do número de visitas realizadas dentro do período de um ano, a Unidade que recebeu a horta é contada apenas uma vez.

Como é informado no trecho grifado acima, “*a implantação de fato ocorria com o trabalho de professores, alunos e outros envolvidos*”. Observa-se que na revisão da meta, realizada em maio de 2021, além da diminuição da quantidade de hortas, o texto da descrição da meta foi alterado para “*Implantar ou revitalizar, por meio de fomento produtivo e assistência técnica, 400 unidades de hortas [...]*”, deixando um pouco mais clara a participação da Emater-DF neste processo.

Como pode ser visto na tabela 12, no exercício de 2021, até 31/07/2021, um total de 34 Unidades receberam os insumos para a implantação ou revitalização das hortas. Os servidores da Emater-DF e, conseqüentemente, da GEURB, retornaram ao trabalho presencial no dia 03/08/2021, o que possibilita um aumento no ritmo das entregas de insumos. No início de

agosto, a GEURB possuía 19 processos abertos no SEI com solicitações de apoio, muitos dos quais receberam uma visita inicial, sem receber os insumos, e que serão atendidos até o final de 2021 (Documento SEI nº 67453747).

Além disso, com o retorno das aulas presenciais e o funcionamento regular das escolas, a GEURB pretende atender as escolas da meta M44, que receberam as unidades de captação de água da chuva para a produção de hortaliças, sendo 30 escolas em 2020, 7 escolas no primeiro semestre de 2021 e 48 escolas previstas para o segundo semestre de 2021, totalizando 85 escolas.

Entretanto, verificado no processo SEI nº 00072-00000333/2021-64 e na publicação do DODF nº 171, de 10/09/2021, página 45, o contrato com a empresa que fará a implantação das unidades de captação de água da chuva foi assinado somente em 09/09/2021, com vigência de 12 meses. O prazo de entrega e instalação previsto no Anexo I, Termo de Referência, item 7 do Edital do Pregão Eletrônico nº 003/2021-EMATER-DF (Documento SEI nº 63641288) é de seis meses após a contratação, podendo ser prorrogado por igual período a critério do executor. Desta forma, não é possível prever se as 48 unidades de captação de água da chuva serão todas implantadas ainda em 2021 e, caso sejam, se as escolas terão tempo hábil para realizar a implantação das hortas neste ano, dado que a implantação da horta deve necessariamente ser feita após a implantação do sistema de captação de água da chuva.

Caso a GEURB consiga atender a todos essas Unidades em 2021, implementará um total de 138 unidades de hortas, ultrapassando a meta parcial inicial para 2021 de 120 unidades. Desconsiderando as 48 escolas que dependem da implantação do sistema de captação de água da chuva e eventuais novas solicitações de apoio que ainda possam surgir nesse período, a tendência para o resultado da meta M46 é que cerca de 90 unidades de hortas sejam implantadas em 2021. Contudo, tendo em vista a alta dependência do retorno do funcionamento das escolas e o contexto atual da pandemia de Covid-19, não é possível afirmar se esse resultado previsto para o segundo semestre de 2021 de fato irá se concretizar.

Com relação aos custos envolvidos na compra de ferramentas, sementes e adubos para a implantação das hortas nos exercícios de 2020 e 2021, segundo a GEURB (Documento SEI nº 67453747), foram da ordem de R\$ 201.006,00. Parte dos recursos utilizados são provenientes do Convênio nº 06/2018 - Plataforma + Brasil nº 879489/2018, cuja vigência, conforme descrito no Plano de Trabalho, termina em 01/12/2021 (Documento SEI nº 66875050). Outra fonte de recursos para a implementação das metas M46 e M44 da GEURB, são as Emendas Parlamentares.

A falta de recursos orçamentários é um dos principais desafios e potenciais obstáculos para o alcance da meta M46 até 2023 (Documento SEI nº 67453747):

Devido ao prazo de validade relativamente curto das sementes (máximo um ano) recém adquiridas será preciso novo processo de aquisição em 2022, sempre um processo que envolve riscos na obtenção de orçamento e mesmo dificuldades no processo de aquisição.

Parte das ferramentas estão com poucas unidades no estoque e dependemos de orçamento destinado a estas aquisições. (possivelmente emenda parlamentar)

Foi incluído no Caderno de Emendas Parlamentares 2021/2022 proposta de emenda no valor de R\$ 80.000,00 para aquisição de insumos, a qual uma vez apoiada pelo legislativo deve permitir adquirir sementes e outros itens necessários ao total cumprimento da meta.

Parcerias entre a Emater-DF e as Secretarias do GDF podem fortalecer o programa tanto colaborando na obtenção de recursos para a implementação das ações como na divulgação entre as Unidades destas Secretarias visando a expansão e consolidação do programa. Nesse sentido, a GEURB informou que:

Tanto para meta M44 quanto M46 chegamos a elaborar um processo para construção de uma parceria SEI (00072-00002950/2019-80) com a Secretaria de Educação que ainda tramita internamente na Emater-DF enquanto é construído, via contato pessoal, com os gestores da Secretaria de Educação, um ambiente favorável à tramitação deste na Secretaria. As repetidas mudanças nos gestores da secretaria têm atrasado o andamento uma vez que precisam ser refeitos os contatos pessoais a cada mudança. Também iniciamos um processo de cooperação com a Secretaria de Justiça para as ações desenvolvidas no Sistema Sócio-Educativo SEI (00400-0018309/2021-11) também ainda em andamento. Quanto ao resultado esperado de uma possível parceria verificamos serem muito grandes os ganhos em agilidade, visibilidade, transparência e segurança para as ações em ambas instituições e qualquer ajuda no sentido de contribuir para esta parceria é muito desejável.

Por fim, é válido destacar a importância da implantação de hortas principalmente no caso das escolas, uma vez que o projeto também tem uma função pedagógica (Documento SEI nº 67453747):

Professores, diretores e outros envolvidos diretamente com as hortas relatam que os alunos (principalmente os mais jovens das séries iniciais) se envolvem de maneira muito positiva com o ambiente da horta (uma alternativa muito salutar à sala de aula) e talvez o relato mais significativo e comum é que esta promove mudança de hábitos alimentares incluindo maior aceitação das verduras. Escolas com projeto pedagógico mais arrojado (podemos citar o exemplo da Escola classe 410 de Samambaia) conseguiram integrar a horta com processo de compostagem, separação de material para reciclagem inclusive com a captação de água da chuva, e ainda conseguem integrar tudo num projeto de escola sustentável que é o modelo pedagógico para a educação das crianças e da comunidade.

Observa-se, portanto, que esta ação, em termos de política pública, tem potencial para causar um impacto positivo e significativo na sociedade.

**Causa****Em 2021:**

Não aplicável.

**3.1.3. Há tendência de que a meta M54 - “Capacitar 4.400 beneficiários da Emater-DF em atividades do setor agropecuário e agroindustrial no espaço rural e urbano do Distrito Federal e entorno” seja realizada conforme previsto para o exercício de 2021?**

Não.

A capacitação de beneficiários da Emater-DF era realizada predominantemente na modalidade presencial até 2020. As restrições impostas pela pandemia de Covid-19 impactaram expressivamente na realização destas atividades, de modo que no exercício de 2020 foram capacitados somente 20,3% dos beneficiários previstos. Em 2021, a Emater-DF revisou a meta de capacitações para pouco acima da metade do previsto inicialmente - alterando de 1.100 para 577 beneficiários a serem capacitados neste exercício -, além de ter iniciado a oferta de cursos à distância. Até 31/07/2021 foram capacitados 28% do previsto para o exercício, sendo que destes, 96% foram na modalidade à distância, não prevista na ocasião da elaboração da meta.

A capacitação de beneficiários da Emater-DF é de responsabilidade do Centro de Formação Tecnológica e Desenvolvimento Profissional – CEFOR, vinculado diretamente à Diretoria Executiva – DIREX. Segundo o Relatório de Gestão 2020 da Emater-DF, uma das mudanças mais significativas neste ano em sua estrutura e, conseqüentemente, no Regimento Interno, foi a transformação do antigo Centro de Treinamento - CENTRER em CEFOR e, “*com uma estrutura mais robusta, a unidade passa a administrar a qualificação não só do público externo (rural e urbano) como também dos trabalhadores da empresa*”.

No que diz respeito ao Objetivo O93, o CEFOR é o responsável pela meta **M54** - “*Capacitar 4.400 beneficiários da Emater-DF em atividades do setor agropecuário e agroindustrial no espaço rural e urbano do Distrito Federal e entorno*”.

As atividades de capacitação promovidas pela Emater-DF são relevantes no contexto do Objetivo O93, focado em Economia Rural e Assistência Técnica e Extensão Rural, uma vez que “*o desenvolvimento das aptidões dos agricultores e seus familiares é o início de qualquer mudança pretendida dentro do processo de desenvolvimento rural*” (Documento SEI nº 63358633). É válido também destacar o Objetivo Geral do Plano Anual de Trabalho do CEFOR para 2021:

Contribuir com desenvolvimento do setor agropecuário por meio do fortalecimento das competências e habilidades do público beneficiário para que estes possam desenvolver atividades lucrativas, adaptadas à pequena produção e que atendam aos padrões sanitários e de qualidade exigidos pelo mercado consumidor, contribuindo para a segurança alimentar e nutricional no meio rural.

De acordo com o CEFOR (Documento SEI nº 67536895), os beneficiários da Emater-DF são *“todos aqueles que desenvolvem atividades agropecuárias e de agroindústria e que estão devidamente cadastrados, por meio de seus respectivos escritórios locais”*. Além desses, o CEFOR também atende o público urbano - sem vínculo com propriedade ou atividade rural; que residem tanto na área urbana, quanto na área periurbana - e que participa de atividades de capacitação.

As capacitações atualmente oferecidas pelo CEFOR são realizadas na modalidade de cursos presenciais e de Ensino à Distância – EAD, nas áreas de agricultura, pecuária e agroindústria, com transversalidade nas áreas ambiental, social e econômica. Há cursos de curta duração, com carga horária entre oito e 20 horas, voltados para assuntos pontuais, de acordo com as demandas de cada Escritório Local; e cursos de média duração, que compõem a programação dos cursos de qualificação profissional, com carga horária entre 20 e 80 horas.

Estas capacitações, em sua maioria, são executadas por extensionistas e técnicos especializados da Emater-DF, mas a entidade também conta com o apoio de instituições parceiras, com as quais mantém termos de cooperação, como a Universidade de Brasília - UnB, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa e o Instituto Federal de Brasília - IFB. O conteúdo das capacitações é construído em conjunto com as gerências táticas, gerências operacionais e coordenadorias, cabendo ao CEFOR, por meio da sua equipe de metodologia, a coordenação e organização destas atividades.

A depender das especificidades, as capacitações podem ser realizadas nas unidades centrais da entidade, Emater Central e CEFOR; em suas unidades técnicas, AgroBrasília e Parque Granja do Torto; nos Escritórios Locais; nas instituições parceiras e, eventualmente, em propriedades rurais que apresentem condições adequadas para o desenvolvimento das atividades.

Os cursos presenciais, que geralmente incluem atividades práticas, têm um número mínimo de sete e máximo de 20 participantes. Excepcionalmente, durante o período de pandemia, tendo em vista as medidas de controle e de distanciamento necessárias para o retorno das atividades presenciais no segundo semestre de 2021, estes cursos terão o número máximo de

sete participantes. No caso dos cursos realizados na plataforma EAD, foi estabelecido um limite máximo de 50 participantes para os cursos com estrutura de oficinas, de curta duração; e de 100 participantes para os cursos de média duração.

No que diz respeito à existência de critérios para a seleção dos beneficiários participarem das capacitações oferecidas, o CEFOR informou que (Documento SEI nº 67536895):

Não há critérios específicos e determinantes para participar das capacitações, entretanto a prioridade é dada aos beneficiários atendidos pela Emater, que desenvolvem atividades correlatas à capacitação proposta. Quem faz a seleção dos beneficiários para participação das capacitações do CEFOR são os escritórios locais, mediante as demandas apresentadas pelo público beneficiário atendido.

Os Escritórios Locais – gerências operacionais - também participam ativamente do planejamento, da construção do conteúdo e da divulgação das capacitações a serem oferecidas aos beneficiários da Emater-DF. Devido à interface entre as atividades desenvolvidas pelas gerências táticas e operacionais da Coordenação de Operações – COPER e o CEFOR, o Plano Anual de Trabalho do CEFOR para 2021 está inserido no Plano de Ação Operacional da Emater-DF para 2021 (Documento SEI nº 63358633). Segundo o CEFOR (Documento SEI nº 67536895), o planejamento é realizado da seguinte maneira:

- Cabe ao CEFOR planejar capacitações tanto para o público beneficiários, quanto para os empregados da empresa, sejam estes ligados às atividades-fim (Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER) ou às atividades-meio (gestão, pessoal, jurídico, tecnologia da informação, dentre outros, que por sua vez constituirão o Programa Anual de Capacitação – PAC da empresa);
- No período de planejamento das atividades para o próximo ano, o CEFOR realiza reuniões com as gerências táticas e operacionais (Escritórios Locais) da COPER e com as gerências da COGEM e COAFI, visando captar informações pertinentes às demandas e necessidades de capacitação;
- Em seguida é elaborado um plano de capacitação que é submetido aos gerentes táticos e operacionais, para conhecimento e adesão às atividades propostas;
- A próxima etapa é de ajuste às atividades de capacitação para adequação das demandas.

As demandas por capacitações específicas existem e ocorrem de acordo com a necessidade de cada unidade local. Temos como exemplo, o curso de aplicador de agrotóxicos que pode ocorrer com turmas fechadas em um único escritório local.

A divulgação das capacitações aos beneficiários é feita pelos Escritórios Locais, que mobilizam o público de forma ativa e direta, por meio de contato por telefone, mídias sociais ou em visita e contato nas propriedades. A divulgação para o público urbano e demais atendidos é feita por meio das mídias sociais, mas principalmente no rádio e na televisão.

A forma como o processo de planejamento das capacitações para o público beneficiário é realizada pelo CEFOR pode ser considerada como uma boa prática, pois não

somente envolve diversas áreas da Emater-DF, como conta com a participação dos Escritórios Locais, que têm acesso direto aos beneficiários e, portanto, conhecimento de suas reais necessidades e demandas por capacitação. Além disso, permite tanto a adesão destes Escritórios às propostas de capacitação disponíveis, como a demanda por capacitações específicas.

Apesar de não ter sido informado no sistema PPA Web um valor de referência para a meta M54, com a justificativa de que esta foi uma nova meta idealizada para o PPA 2020/2023 (Documento SEI nº 67536895), a capacitação de beneficiários é uma atividade intrínseca à Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, realizada e monitorada há anos pela entidade. Conforme informado pelo CEFOR, entre os anos de 2012 e 2019, a Emater-DF ministrou 435 cursos, capacitando 9.402 beneficiários; uma média de 54 cursos oferecidos e 1.175 beneficiários capacitados por ano. Na tabela a seguir são detalhados o número total de cursos ministrados e o respectivo número total de participantes por ano, neste período.

Tabela 13 - Número de beneficiários capacitados pela Emater-DF entre os anos de 2012 e 2019

Ano	Número Total de Cursos Ministrados	Número Total de Participantes
2012	34	628
2013	53	1235
2014	53	945
2015	69	1298
2016	49	1770
2017	54	1162
2018	51	1185
2019	72	1179
<b>Total</b>	<b>435</b>	<b>9402</b>
<b>Média</b>	<b>54</b>	<b>1175</b>

Fonte: Despacho - EMATER-DF/COFIS/DIREX/CEFOR (Documento SEI nº 67536895)

A meta M54 é contabilizada pela Emater-DF considerando o número de participantes em cada capacitação realizada, sendo que após cada atividade de capacitação, são emitidos certificados de participação. A metodologia de cálculo do número de beneficiários capacitados pela Emater-DF não sofreu alteração nos últimos anos. Verifica-se na tabela que nos últimos três anos, entre 2017 e 2019, o número está relativamente estável, em torno da média de 1.175 participantes por ano, o que pode ser considerado um valor de referência adequado para esta meta.

A Emater-DF inicialmente definiu, para o PPA 2020/2023, metas parciais de 1.100 beneficiários capacitados por ano (Documento SEI nº 63744750), conforme visto, um pouco abaixo da média dos anos anteriores. Em 2020 foram capacitados somente 223

beneficiários, ou seja, 20,3% do previsto. O desempenho bem abaixo do esperado foi justificado no sistema PPA Web (Documento SEI nº 63622827):

A meta de 1.100 beneficiários capacitados no ano de 2020 não foi atingida em decorrência da pandemia de Covid-19. Os métodos coletivos presenciais foram suspensos a partir de 11/03/2020. Com isso mudamos para o meio virtual para continuar a ofertar as capacitações, por meio de lives realizadas nas redes sociais da Emater-DF no Instagram e youtube, sendo ao todo 24 lives realizadas e 10.999 pessoas alcançadas por meio dessa metodologia. Apesar das lives não estarem previstas no planejamento ressalta-se que estas foram muito importantes para atender as demandas de capacitação, em diversos temas, que recebemos de nosso público. Documento SEI nº 58409160 do Processo nº 00072-00000571/2021-70.

Diante desse contexto, conforme informado pelo CEFOR (Documentos SEI nº 67941928 e 67536895), o enunciado da meta M54 foi alterado para “*Capacitar 3.000 beneficiários da Emater-DF em atividades do setor agropecuário e agroindustrial no espaço rural e urbano do Distrito Federal e entorno*”. A meta parcial foi alterada para 2020, considerando os 223 beneficiários efetivamente atendidos, e revisada para o ano de 2021, reduzindo a capacitação prevista inicialmente de 1.100 beneficiários para 577 beneficiários. Não foram alteradas as metas parciais para 2022 e 2023.

Tabela 14 - Revisão da Quantidade da Meta M54 e respectivas Metas Parciais

Produto da Meta M54	Meta Inicial	Meta revisada	Meta Parcial	Resultado	Meta Parcial	Meta Revisada	Meta Parcial	Meta Parcial
	2020 - 2023	2020 - 2023	2020	2020	2021	2021	2022	2023
Beneficiários capacitados	4.400	3.000	1.100	223	1.100	577	1.100	1.100

Fonte: Documentos SEI nº 63744750, 67941928 e 67536895.

A revisão da meta para 2021 teve como base o seguinte cálculo:

Primeiramente foi dispensado todo o primeiro semestre de 2021 e contabilizado apenas o segundo semestre, mediante o retorno gradativo das atividades presenciais. Em seguida tomamos o cuidado de reduzir o número de participantes por capacitação, observando os critérios sanitários impostos.

Em contrapartida, adicionamos as capacitações EAD, que apresentam expressiva participação apesar de não haver previsão de inscrição. A oferta de vagas e o número de inscritos estão atrelados ao suporte da plataforma utilizada para cada capacitação, limitando de 50 a 100 participantes por capacitação.

A proposta é de que ocorram de 2 a 3 cursos/mês por técnico para as capacitações em agroindústria e de 1 a 2 cursos para as capacitações de qualificação profissional.

Observa-se como aspecto positivo o fato de terem sido estabelecidas metas parciais anuais para a meta M54 e a preocupação da entidade em realizar a revisão da meta para o exercício de 2021. Entende-se que 2020 foi um ano atípico em função da pandemia, entretanto, ajustes realizados em metas considerando números efetivamente alcançados, no ano anterior, se feitos anualmente e *a posteriori*, tendem a distorcer o sentido de se estabelecer metas para um

período de quatro anos, como ocorre no PPA. Dessa forma, corre-se o risco de que ao final do PPA 2020/2023, a meta tenha um desempenho dentro ou até mesmo acima do previsto, desconsiderando totalmente o impacto negativo da pandemia de Covid-19 no exercício de 2020.

Com relação aos resultados da meta para o exercício de 2021, segundo o CEFOR (Documento SEI nº 67536895), até 31/07/2021, foi realizado um curso presencial com seis participantes e quatro cursos à distância com 155 participantes, totalizando 161 beneficiários capacitados. Ou seja, 28% do previsto para o exercício, sendo que 96% destas capacitações foram na modalidade à distância, com emissão de certificado. É válido observar que devido à pandemia e tendo em vista a necessidade de medidas de distanciamento, o CEFOR estabeleceu a capacidade máxima de sete participantes por curso presencial.

Tabela 15 - Cursos realizados pelo CEFOR em 2021 – até 31/07/2021

Nome do Curso	Modalidade	Número de Participantes
Boas Práticas de Fabricação na Agroindústria Rural	EAD	89
Produção de Queijos Básicos	EAD	19
Boas Práticas de Fabricação na Agroindústria Rural	EAD	41
Produção de Queijos Básicos	EAD	06
Produção de Hambúrguer Artesanal	Presencial	06
Total de Participantes		161

Fonte: E-mail enviado pelo CEFOR à CGDF em 21/09/2021.

Também foram realizadas duas *lives*, por ocasião da “Festa da Goiaba”, com aproximadamente 100 visualizações. Apesar de as *lives* serem uma boa ferramenta para que a entidade mantenha o contato com os beneficiários, elas não se equivalem às capacitações oferecidas anteriormente e não são contabilizadas para fins da meta M54. Não foi objeto da auditoria avaliar se os cursos à distância oferecidos apresentam qualidade próxima ou equivalente aos cursos presenciais.

A expectativa do CEFOR para o 2º semestre de 2021 com relação a esta meta, “*é de que com o retorno dos empregados às suas atividades presenciais, seja possível a execução das capacitações previstas*”. E reconhece que o maior desafio para o alcance da meta até 2023 “*é a adequação “ao novo normal”, tanto por parte dos empregados como também do público beneficiário atendidos pela Emater-DF*”. Dado o cenário ainda de incerteza com relação à adesão dos beneficiários aos cursos oferecidos tanto presencialmente quanto à distância, a tendência para os próximos cinco meses de 2021 é de que esta meta não seja alcançada.

## Causa

### Em 2021:

Restrições impostas pela pandemia de Covid-19 impactaram na realização de capacitações desenhadas predominantemente para modalidade presencial.

**3.1.4. Há tendência de eficácia na realização do Objetivo O93 em 2021, tomando por base os índices desejados para os indicadores IN10277 - Produtor assistido e IN10278 - Número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF?**

Sim.

Considerando apenas os atendimentos realizados presencialmente, em 31/07/2021, o indicador IN10277 - Produtor assistido, apresentava um resultado de 68% do índice desejado para o exercício de 2021, enquanto o indicador IN10278 - Número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF havia alcançado 47% do índice desejado para o mesmo período. Nota-se que o histórico dos resultados destes indicadores demonstra desempenho superior nos quatro anos do último PPA 2016/2019 - quando o atendimento era realizado exclusivamente no modo presencial - em comparação ao projetado para o PPA 2020/2023.

A Emater-DF possui dois indicadores no Objetivo O93, o IN10277 - Produtor assistido e o IN10278 - Número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF, ambos de responsabilidade da Coordenadoria de Operações – COPER. As gerências da COPER realizam as atividades-fim da entidade, inserem os dados no sistema informatizado Emater Web, que permite a consolidação da informação. Na tabela a seguir, podem ser observados os índices desejados para estes indicadores para os exercícios de 2020 a 2023, conforme previsto no PPA 2020/2023.

Tabela 16 - Indicadores da Emater-DF - Objetivo O93 - PPA 2020/2023

Indicador		Unidade de Medida	Índice de Referência	Data de Referência	Periodicidade	Índice Desejado *			
Código	Descrição					2020	2021	2022	2023
IN10277	Produtor assistido	Unidade	-	-	Anual	10.500	10.500	10.500	10.500
IN10278	Nº de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF	Unidade	-	-	Anual	100.000	100.000	100.000	100.000

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023 – Lei nº 6.490 de 29/01/2020 e alterações posteriores.

\*Tendência: maior, melhor

Segundo o Despacho - EMATER-DF/DIREX/COGEM (Documento SEI nº 63744750),

são considerados e contabilizados como produtores assistidos as pessoas cadastradas na Emater-DF como beneficiários na categoria "produtor rural", que receberam ao menos 1 ação de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER promovida pela Emater-DF e são

considerados e contabilizados como atendimento prestado ao beneficiário a transferência de conhecimento (assunto) realizada para cada pessoa atendida pela empresa em um método/serviço de ATER, seja ela produtora rural ou não.

Cabe aqui esclarecer a diferença entre o produto da meta M210 – “Prestar assistência técnica e extensão rural a 6.000 produtores das cadeias produtivas prioritárias (bovinocultura, piscicultura, avicultura, produção orgânica, fruticultura, floricultura e olericultura”, definido como “produtor assistido nas cadeias produtivas”, conforme abordado na questão 1 de eficácia deste relatório, e o indicador IN10277 – Produtor assistido. Segundo a COPER (Documento SEI nº 68211969), há uma correlação entre os dados informados como resultado da meta M210 (tabela 10) e o indicador IN10277 (tabela 18, a seguir), uma vez que a maioria dos produtores assistidos pela Emater-DF estão incluídos nas cadeias produtivas prioritárias, mas esses dados apresentam recortes distintos a depender da área da Emater-DF que se utiliza desta informação – GEAGR e COPER, e tal correlação deixa de ser válida quando são consideradas as estratificações por cadeias produtivas (tabela 11), uma vez que tais estratificações englobam intersecções entre as cadeias.

Apesar de no PPA 2020/2023 não terem sido informados os índices de referência para os indicadores IN10277 e IN10278, estes indicadores são acompanhados pela Emater-DF há alguns anos, com seus resultados sendo publicados nos Relatórios Anuais de Atividades da entidade. Na tabela a seguir são apresentados os resultados dos indicadores no período de 2016 a 2020, conforme informado no Despacho - EMATER-DF/DIREX/COGEM (Documento SEI nº 67459797):

Tabela 17 - Resultados Indicadores IN10277 e IN10278 no período de 2016 a 2020

Indicador/Ano	2016	2017	2018	2019	2020
IN10277 - Produtor assistido	11.284	12.362	10.417	12.487	13.536
IN10278 - Nº de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF	79.095	118.374	108.848	176.169	221.742

Fonte: Despacho - EMATER-DF/DIREX/COGEM (Documento SEI nº 67459797) - Relatórios Anuais de Atividades da Emater - DF.

A partir do histórico apresentado, verifica-se que o número de produtores assistidos – indicador IN10277 – foi superior ao índice desejado para o período do PPA 2020 /2023 nos anos de 2016 (+7,4%), 2017 (+17,7%), 2019 (+18,9%) e 2020 (+28,9%), ficando um pouco abaixo apenas em 2018 (-0,8%). Já o número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF – indicador IN10278 -, apresentou um resultado mais baixo em comparação ao índice desejado em 2016 (-21%), mas superior nos anos seguintes: 2017 (+18,4%), 2018 (+8,8%), 2019 (+76,1%) e 2020 (+221,7%). Assim, assumindo a premissa de que a capacidade operacional da entidade se manteve a mesma nos últimos anos, uma vez que a força de trabalho da entidade pouco se alterou, observa-se que os índices desejados para estes dois indicadores

para o PPA 2020/2023 apresentam indicativo de estarem subdimensionados, dado que ambos apresentavam desempenho histórico melhor do que o previsto para os anos seguintes.

Com relação ao exercício de 2020, constata-se que o resultado do indicador IN10278 - Número de atendimentos aos beneficiários foi excepcionalmente acima inclusive da média dos anos anteriores. Segundo o Relatório de Gestão da Emater-DF de 2020, as justificativas para os resultados acima do esperado dos dois indicadores foi a mesma e que *“a EMATER-DF, mesmo durante a pandemia causada pelo novo Coronavírus superou a meta deste indicador, atendendo aos beneficiários da área rural do Distrito Federal, utilizando também as ferramentas digitais disponíveis”*. Além disso, especificamente sobre o IN10278 foi relatado que

O acréscimo significativo dos atendimentos, no indicador 10278, em comparação com os exercícios anteriores deve-se ao fato de que houve a ampliação da metodologia de atendimento e registro das atividades no sistema de cadastro e acompanhamento da Empresa, tendo sido criado o método "Teleatendimento". Com este método foi possível registrar os atendimentos feitos por meio digitais (mensagens, e-mail's etc) bem como por telefone.

Considerando que o atendimento à distância teve um alto impacto no resultado de 2020, foi solicitado à Emater-DF que apresentasse os resultados de 2020 e de 2021, até 31/07/2021, segregando o atendimento presencial do não presencial. Na tabela a seguir são apresentadas estas informações detalhadas:

Tabela 18 - Resultados 2020 e 2021 dos Indicadores IN10277 e IN10278

Indicador	Alcançado 2020			Alcançado 2021 – parcial até 31/07/2021		
	Presencial	Não Presencial	Todos	Presencial	Não Presencial	Todos
IN10277 - Produtor assistido	9.121	16.439	13.536	7.138	11.837	10.697
IN10278 - N° de atendimentos aos beneficiários	74.903	146.833	221.742	47.415	79.982	127.397

Fonte: Elaboração a partir de informações do Despacho - EMATER-DF/DIREX/COGEM (Documento SEI nº 67459797).

Segundo esclareceu a Emater-DF, *“para o indicador IN10277, no produto “produtor assistido” o mesmo produtor pode ter sido assistido de forma presencial e em teleatendimento, por isso a coluna “Todos” não representa o somatório das demais”*.

No que diz respeito ao indicador IN10277 - Produtor assistido, observa-se que, em 2020, a assistência técnica prestada no modo não presencial foi 80,2% maior do que a realizada presencialmente. Em 2021, até 31/07/2021, o atendimento não presencial foi 65,8% maior do que o presencial. Tendo em vista que o índice desejado para este indicador é de 10.500 produtores assistidos em 2021, nos sete primeiros meses do ano, o resultado alcançado, considerando apenas os atendimentos realizados presencialmente foi de 68% do índice desejado

para o exercício de 2021. Somando os atendimentos presencial e o não presencial, o resultado deste indicador já ultrapassou o índice desejado em 1,88%.

Com relação ao IN10278 - Número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF, em 2020, o atendimento não presencial foi 96% maior do que o presencial, representando 66% do total de atendimentos. Em 2021, até 31/07/2021, o atendimento não presencial foi 68,7% maior do que o presencial, representando 62,8% do total de atendimentos. O índice desejado para 2021 para este indicador, de 100.000 atendimentos, apresentou um resultado de 47% nos sete primeiros meses do ano, se considerado apenas os atendimentos realizados presencialmente, e foi superado em 27,4%, quando somados os atendimentos presencial e não presencial.

Conclui-se que, apesar dos desafios impostos pela pandemia, a Emater-DF continuou prestando assistência ao produtor rural e atendendo aos seus beneficiários, tendo adaptado o modo de realização deste trabalho para o ambiente virtual. Não foi objeto desta auditoria avaliar a qualidade da assistência ou atendimento prestado ou realizar uma comparação entre o atendimento presencial e o virtual. Por fim, observa-se a necessidade de uma melhor análise por parte da entidade do histórico de desempenho destes indicadores e de uma reflexão sobre um eventual subdimensionamento dos mesmos, de modo que os indicadores possam efetivamente ser utilizados para o aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido.

## **Causa**

### **Em 2021:**

Não aplicável.

## **3.2. Eficiência**

### ***3.2.1. A Emater-DF possui critérios técnicos para selecionar as escolas da rede pública do Distrito Federal que serão contempladas com unidades de captação de água de chuva para a produção de hortaliças?***

Não.

A Emater-DF não possui critérios estruturados aplicados à seleção da localidade da escola onde será feita a implantação das unidades de captação de água da chuva. Os recursos utilizados são oriundos exclusivamente de emendas parlamentares, e, em regra, não cabe à Emater-DF a escolha da localidade. Em regime de exceção, a Emater-DF faz a indicação da localidade e, quando possível, a opção é por escolas da área rural.

No PPA 2020/2023, o Objetivo O93, possui como uma de suas metas, a **M44** – *“Implantar 30 unidades modelo de captação de água de chuva para a produção de hortaliças em escolas da rede pública do Distrito Federal”*, de responsabilidade da Gerência de Agricultura Urbana – GEURB.

Conforme informado no Despacho - EMATER-DF/DIREX/COGEM (Documento SEI nº 63744750), esta meta não possui metas parciais e, no exercício de 2020, teve como resultado a implantação de 30 unidades de captação de água de chuva, ou seja, alcançou em apenas um ano o previsto para todo o período dos quatro anos do PPA. Segundo informações complementares descritas no sistema PPAWeb (Documento SEI nº 63622151), *“como a implantação de sistemas de captação de água de chuva dependem diretamente da destinação de recursos orçamentários, a execução foi totalmente alcançada e eventualmente será superada conforme disponibilidade de recursos obtidos via emendas parlamentares”*.

Diante disso, na revisão do PPA 2020/2023 realizada no período de 01/04/2021 a 31/05/2021, incorporada ao Decreto nº 42.602 de 08/10/2021, a meta **M44** foi alterada para *“Implantar 85 unidades modelo de captação de água de chuva para produção de hortaliças em escolas da rede pública do Distrito Federal”* (Documento SEI nº 62541018), apresentando como justificativa (Documento SEI nº 62717089): *“Em virtude de um grande interesse por parte dos deputados distritais, houve um aumento inesperado na alocação de recursos orçamentários para execução desta meta, permitindo o aumento proposto”*.

Segundo informado pela GEURB (Documento SEI nº 67453747),

A revisão desta meta se baseou tão somente na disponibilidade de recursos. Conforme foram alocados recursos de emendas parlamentares para o orçamento de 2021 e realizados levantamentos para estimativa de custos para um novo pregão eletrônico a compatibilização entre custo estimado e recursos disponíveis resultou na possibilidade de implantação de mais 48 unidades. Conforme avança o pregão SEI (00072-00000333/2021-64) e a se confirmar os valores dos lances obtidos (abaixo dos valores estimados) teremos oportunidades de implantar mais unidades, por meio de termo aditivo do contrato.

Em 2021, até 31/07/2021, foram implantadas sete unidades de captação de água de chuva. A expectativa da GEURB para o 2º segundo semestre de 2021 com relação a esta meta é de que com a finalização do Pregão Eletrônico nº 003/2021-EMATER-DF (Documento SEI nº 63641288) e a assinatura, em 09/09/2021, do contrato com a empresa que fará a implantação das unidades de captação de água da chuva (contrato publicado no DODF nº 171, de 10/09/2021), será possível iniciar e talvez completar a implantação das 48 unidades previstas ainda em 2021. Sobre os desafios e potenciais obstáculos para o alcance desta meta até 2023, a GEURB informou que após a confirmação da contratação do fornecedor, o que ocorreu em 10/09/2021, *“não há expectativa de nenhuma dificuldade ou obstáculo para alcance da meta”*.

Embora não seja o objetivo desta questão de auditoria, é válido destacar que de acordo com as “Orientações para o Plano Plurianual de 2020-2023”, disponível em <https://www.economia.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>, “*metas são atributos que declaram, em certa medida, futuros desejáveis*”. No caso específico da meta **M44** observa-se que ela foi revisada para cima a partir de um futuro certo e, como não foram estabelecidas metas parciais, mesmo que ocorram eventuais problemas com a entrega dos produtos licitados, o órgão terá mais de dois anos para solucioná-los. Assim, na ocasião da elaboração e revisão das metas do PPA, o órgão deve atentar sobre o quanto este tipo de meta de fato agrega para o monitoramento e o aperfeiçoamento da sua gestão.

Além do alcance quantitativo da meta, que traduz a eficácia da Unidade no desenvolvimento de suas ações, a utilização de critérios objetivos para selecionar as escolas a serem contempladas favorece a aplicação equitativa do recurso público entre as Regiões Administrativas do DF, e constitui um atributo de avaliação da eficiência com que a Unidade realiza tais ações. Destaca-se que para efeito desta questão de auditoria, considera-se como *critério técnico* a um conjunto organizado de itens utilizados pela Emater-DF para pautar a escolha da localidade da escola onde será feita a implantação da captação de água de chuva.

Neste sentido, com relação à existência de critérios pré-definidos utilizados para a escolha das 37 escolas da rede pública do Distrito Federal contempladas com as unidades de captação de água de chuva em 2020 e no 1º semestre de 2021, assim como as 48 escolas que receberão as unidades no 2º semestre de 2021, a GEURB informou que (Documento SEI nº 67453747):

Há requisitos mínimos de qualificação técnica que vão pouco além do requisito básico que é pertencer à rede pública de ensino. A qualificação técnica é verificada na visita prévia e verificamos existência de área minimamente adequada à implantação da horta, local para assentamento do reservatório de água de 10.000 litros e acesso ao telhado passível da coleta de água da chuva. De maneira resumida, recebemos indicações dos deputados com as escolas passíveis de receber o sistema de captação, fazemos as visitas prévias para confirmar ou não a inclusão da escola.

Sobre a realização de divulgação do projeto de implantação das unidades de captação de água de chuva entre as escolas, a GEURB esclareceu que não há divulgação formal, mas, fica evidenciado por meio das demandas de informação feitas à Emater-DF pelas escolas, que os Deputados Distritais indicam as escolas favorecidas:

Não fazemos divulgação formal e em especial para esta meta. No entanto devido à comunicação entre diretores e professores, existe demanda de informações via telefone ou e-mail para as quais evidenciamos que em geral o Deputado Distrital que aloca os recursos de emendas parlamentares também indica as escolas a serem favorecidas (restando à Emater verificar a viabilidade técnica). Eventualmente temos a liberdade de indicar alguma e quando possível optamos pela área rural.

Dada a forma como as escolas são selecionadas, principalmente por indicação, e a vinculação aos recursos provenientes de emendas parlamentares, a GEURB não possui uma lista de espera de escolas interessadas neste projeto. Além disso, assim como informado na questão 2 de eficácia deste relatório com relação à meta M46 da GEURB, a Emater-DF ainda não conseguiu estabelecer uma parceria com a Secretaria de Educação, o que pode vir a fortalecer esta ação na questão da obtenção de recursos. No que diz respeito à divulgação, tal parceria pode ser interessante se tanto a Emater-DF quanto a SEE tiverem alguma autonomia no processo de seleção das escolas.

Na tabela a seguir são apresentados os números de escolas que receberam as unidades de captação de água de chuva em 2020 e no 1º semestre de 2021, e as que serão contempladas possivelmente ainda no 2º semestre de 2021, agrupadas por Região Administrativa - RA. As escolas do 2º semestre de 2021 já foram definidas e a previsão diz respeito ao período de implantação, se ocorrerá ainda em 2021 ou no início de 2022.

Observa-se que das 33 RAs do DF, escolas de 13 RAs receberam as unidades de captação de água de chuva entre 2020 e o 1º semestre de 2021 e mais três novas RAs estão previstas para receberem as unidades no 2º semestre de 2021, totalizando 16 diferentes RAs. Dado que a divisão por RAs (33 no total) é diferente da divisão por Coordenação Regional de Ensino (14 no total), na tabela abaixo optou-se por considerar Sobradinho I e II, como apenas uma RA, e Riacho Fundo I e II, também como apenas uma RA.

Tabela 19 - Número de Escolas que receberam unidades de captação de água de chuva em 2020 e 2021 por Região Administrativa

Seq.	Região Administrativa	Nº de Escolas em 2020	Nº de Escolas 1º semestre de 2021	Nº de Escolas 2º semestre de 2021 – Previsão*	Total	%
1	Planaltina	8	1	13	22	26%
2	Gama	1	-	11	12	14%
3	Taguatinga	6	-	5	11	13%
4	Sobradinho	2	2	5	9	11%
5	Samambaia	3	-	3	6	7%
6	Plano Piloto	3	-	2	5	6%
7	Ceilândia	-	-	5	5	6%
8	Cruzeiro	3	-	-	3	4%
9	Santa Maria	2	1	-	3	4%
10	Paranoá	-	1	2	3	4%
11	Lago Norte	1	-	-	1	1%
12	Recanto das Emas	1	-	-	1	1%
13	Lago Sul	-	1	-	1	1%
14	Riacho Fundo	-	1	-	1	1%
15	Águas Claras	-	-	1	1	1%
16	Vicente Pires	-	-	1	1	1%
	<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>7</b>	<b>48</b>	<b>85</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DESPACHO - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEURB (Documento SEI nº 67453747). \* A previsão é em relação ao período para a implantação.

Como é possível verificar na tabela, Planaltina é a região em que mais escolas foram beneficiadas com as unidades de captação de água da chuva (22 escolas), seguida por Gama (12 escolas), Taguatinga (11 escolas), Sobradinho (9 escolas), Samambaia (6 escolas), Plano Piloto (5 escolas) e Ceilândia (5 escolas). Essas regiões administrativas receberam mais de 80% das unidades de captação de água da chuva.

Não foi objeto desta auditoria analisar quais critérios foram utilizados pelos Deputados Distritais para a indicação das escolas a serem beneficiadas. Entretanto, uma das informações disponíveis possíveis de serem utilizadas na implementação de políticas públicas é o Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal – IVS-DF, da Companhia de Planejamento do DF – Codeplan. Na tabela abaixo, a título de ilustração, são apresentados os resultados do IVS-DF, disponíveis no [site http://infodf.codeplan.df.gov.br/ivs-df/ivs-df-por-ra-e-dimensoes/](http://infodf.codeplan.df.gov.br/ivs-df/ivs-df-por-ra-e-dimensoes/), e que utilizou como base dados coletados pela Pesquisa Distrital de Amostra Domiciliar – PDAD de 2018.

Tabela 20 - Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal por RA

Posição	Região Administrativa	IVS-DF	Faixa de Vulnerabilidade
1ª	SCIA/Estrutural	0,72	Muito Alta
2ª	Sol Nascente/PDS	0,60	Muito Alta
3ª	Fercal	0,55	Muito Alta
4ª	Varjão	0,53	Muito Alta
5ª	Itapoã	0,53	Muito Alta
6ª	São Sebastião	0,48	Alta
7ª	Planaltina	0,44	Alta
8ª	Paranoá	0,43	Alta
9ª	Recanto das Emas	0,41	Alta
10ª	Brazlândia	0,40	Média
11ª	Samambaia	0,38	Média
12ª	Vicente Pires	0,38	Média
13ª	Santa Maria	0,38	Média
14ª	Ceilândia	0,38	Média
15ª	Riacho Fundo	0,37	Média
16ª	Arniqueira	0,36	Média
17ª	Núcleo Bandeirante	0,36	Média
18ª	Taguatinga	0,36	Média
19ª	Sobradinho II	0,35	Média
20ª	Riacho Fundo II	0,34	Média
21ª	Gama	0,34	Média
22ª	Candangolândia	0,32	Média
23ª	Sobradinho	0,32	Média
24ª	Lago Norte	0,27	Baixa
25ª	Guará	0,24	Baixa
26ª	Jardim Botânico	0,23	Baixa
27ª	Park Way	0,17	Muito Baixa
28ª	Plano Piloto	0,15	Muito Baixa
29ª	Lago Sul	0,14	Muito Baixa
30ª	SIA	0,13	Muito Baixa
31ª	Cruzeiro	0,12	Muito Baixa
32ª	Águas Claras	0,10	Muito Baixa
33ª	Sudoeste/Octogonal	0,09	Muito Baixa

Fonte: Portal de Informações Estatísticas do DF (<http://infodf.codeplan.df.gov.br/ivs-df/ivs-df-por-ra-e-dimensoes/>).

Na tabela a seguir, foram agregadas as informações das tabelas 19 e 20.

Tabela 21 - Nº de Escolas que receberam as Unidades De Captação De Água De Chuva por Região Administrativa e o respectivo IVS-DF

Seq.	Região Administrativa	Total	%	IVS-DF	Faixa de Vulnerabilidade	Posição IVS-DF
1	Planaltina	22	26%	0,44	Alta	7º
2	Gama	12	14%	0,34	Média	21º
3	Taguatinga	11	13%	0,36	Média	18º
4	Sobradinho	9	11%	0,35 0,32	Média Média	19º - II 23º - I
5	Samambaia	6	7%	0,38	Média	11º
6	Plano Piloto	5	6%	0,15	Muito Baixa	28º
7	Ceilândia	5	6%	0,38	Média	14º
8	Cruzeiro	3	4%	0,12	Muito Baixa	31º
9	Santa Maria	3	4%	0,38	Média	13º
10	Paranoá	3	4%	0,43	Alta	8º
11	Lago Norte	1	1%	0,27	Baixa	24º
12	Recanto das Emas	1	1%	0,41	Alta	9º
13	Lago Sul	1	1%	0,14	Muito Baixa	29º
14	Riacho Fundo	1	1%	0,37 0,34	Média Média	15º - I 20º - II
15	Águas Claras	1	1%	0,10	Muito Baixa	32º
16	Vicente Pires	1	1%	0,38	Média	12º
	<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>100%</b>	-	-	-

Fonte: Elaboração própria.

Na tabela 21 observam-se as posições e as faixas de vulnerabilidade em que cada uma das RAs com mais escolas beneficiadas com as unidades de captação de água da chuva se encontram: Planaltina (7ª posição - alta), Gama (21ª posição - média), Taguatinga (18ª posição - média), Sobradinho (19ª e 23ª posições - média), Samambaia (11ª posição - média), Plano Piloto (28ª posição – muito baixa) e Ceilândia (14ª posição - média).

A análise da tabela 21 permite algumas considerações preliminares. Nenhuma das RAs contempladas com a captação de água de chuva no período 2020/2021 apresenta índice de vulnerabilidade na faixa “Muito Alta”. Por outro lado, cinco dentre 16 RAs com escolas contempladas apresentam IVS na faixa “Baixa” ou “Muito Baixa”. A maior concentração de escolas favorecidas encontra-se em RAs com faixa de vulnerabilidade “Média”.

A RA de Planaltina é a única que concentra um percentual expressivo de escolas favorecidas (26%) e tem IVS na faixa “Alta”. Tomando o IVS-DF como referência, nota-se que

há uma grande oportunidade, com a eventual expansão do projeto, de implementar as unidades de captação de água de chuva em outras Regiões Administrativas, classificadas como de “Muito Alta” e “Alta” vulnerabilidade.

A adoção do Índice de Vulnerabilidade Social constitui um dentre vários exemplos disponíveis de critério à disposição das Unidades para orientar suas ações no desenvolvimento das políticas públicas, dando mais eficiência ao gasto realizado.

Conclui-se que a falta de critérios técnicos para a seleção da localidade da escola onde será feita a implantação das unidades de captação de água da chuva e a dependência de recursos provenientes de emendas parlamentares, impacta tanto na possibilidade de uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos, quanto coloca em risco a própria continuidade do projeto. Dessa forma, visando uma maior gestão sobre as escolhas e a utilização de critérios que assegurem a equidade dentro do Distrito Federal, faz-se necessário que a Emater-DF busque firmar parcerias e obter recursos financeiros de outras fontes para um melhor desenvolvimento deste projeto.

## **Causa**

### **Em 2021:**

Dependência de recursos de emendas parlamentares, de forma que, em regra, não cabe à Emater-DF a escolha da localidade.

### ***3.2.2. A estratégia utilizada para a implementação do Projeto de Juventude Rural – Filhos deste Solo contribui para o alcance do resultado-chave do Plano Estratégico do DF, de redução da taxa de desemprego entre jovens de 18 a 29 anos?***

Não.

O Programa de Juventude Rural “*Filhos deste Solo*”, identificado no PEDF 2019 /2060 por “Projeto de Juventude Rural – Filhos deste Solo”, começou a ser implementado em 2019 e apresentou resultados iniciais positivos, tais como a conclusão dos cursos oferecidos por 79% dos participantes e a elaboração de planos de negócios por 95% dos concluintes, mas o percentual de negócios iniciados após 90 dias trouxe um indicativo de eficiência muito abaixo do desejável. O Prêmio “*Filhos deste Solo*”, que previa um aporte de recursos para a implementação dos planos de negócios, foi cancelado, o que colaborou para a inviabilização de um bom resultado do Programa como um todo. No exercício de 2020, a pandemia de covid-19 afetou negativamente a continuidade do Programa, tendo em vista que os cursos eram realizados

presencialmente. Além disso, o alto custo inicial das capacitações e a dificuldade em se obter recursos financeiros por meio de emendas parlamentares fez com que a Emater-DF alterasse o formato da capacitação oferecida para o primeiro semestre de 2021, se distanciando da proposta inicial, que previa a elaboração de planos de negócios e o acompanhamento visando sua implementação, o que contribuiria para um aumento na empregabilidade dos jovens participantes.

No Plano Estratégico do Distrito Federal - PEDF – 2019/2060, edição revisada 2020/2021, a *“Implantação do projeto de Juventude Rural – Filhos deste Solo”* consta como uma das três iniciativas a ser executada para o alcance do resultado-chave *“Reduzir em 2% ao ano a taxa de desemprego entre jovens de 18 a 29 anos”*, da Batalha 3 - *“Promover a redução das desigualdades e proporcionar a geração de renda”*, do Eixo Temático *“Desenvolvimento Social”*. Conforme pode ser visto no PEDF 2019/2060, as iniciativas foram estabelecidas para o período de 2020/2023, com foco temporal de médio prazo (p. 21), devendo inclusive ser norteadoras para a elaboração do PPA 2020/2023 (p. 157).

No caso do *“Filhos deste Solo”*, o projeto foi inserido no PPA 2020/2023 no Programa Temático 6201 – Agronegócio e Desenvolvimento Rural, Objetivo O93, meta **M49** – *“Formar e assistir 200 jovens rurais para elaboração de planos de negócios voltados às atividades rurais dos setores primário, secundário e terciário no espaço rural”*, de responsabilidade da Gerência de Desenvolvimento Econômico Rural – GEDEC.

A Emater-DF já desenvolvia ações relacionadas à juventude rural em anos anteriores. No Relatório de Atividades da Emater-DF de 2018, por exemplo, constam informações sobre o Programa Jovem Empreendedor Rural, que tinha como foco *“despertar na juventude rural novas perspectivas empreendedoras de geração de renda e inclusão socioproductiva, aliada às diretrizes do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural”*, e era de responsabilidade da Gerência de Desenvolvimento Sociofamiliar – GEDES.

De acordo com o Despacho - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEDEC (Documento SEI nº 66816511),

O Programa de Juventude Rural ficava sob responsabilidade da GEDES e por muitos anos apresentou ações muito tímidas e de pouco alcance. Talvez por esse motivo se vislumbrou migrar o Programa para a GEDEC onde já havia o Programa “Empreender e Inovar” que atuava com Gestão Rural e pudesse ser feito algum trabalho em parceria, trazendo a temática para Plano de Negócios e de alguma forma tentar uma continuidade.

Conforme descrito no Relatório de Gestão da Emater-DF de 2020, o *“Programa Juventude e Sucessão Rural – Filhos deste Solo”*

visa promover o desenvolvimento rural, integrando políticas públicas existentes para propor novas ações de forma a alterar o cenário de esvaziamento do campo pelos jovens e ofertar novas oportunidades para permanecerem e se desenvolverem “neste solo”. A

primeira etapa do programa Filhos deste Solo foi desenvolvida no ano de 2019, coordenado pela EMATER-DF. O programa é voltado para jovens com idade entre 16 e 29 anos e tem por objetivo capacitar jovens moradores do campo do Distrito Federal em empreendedorismo e gestão de negócios. O foco é desenvolver competências e habilidades para uma inclusão socioeconômica mais sustentável, com novas perspectivas culturais, sociais e empreendedoras para a propriedade e comunidade em que está inserido.

Com relação ao desenho do “*Filhos deste Solo*”, a GEDEC informou que “*o desenho do projeto surgiu em janeiro de 2019, idealizado pelo colaborador [...] que já vinha atuando na gerência de RH (GenRH, antiga GEDIN) e se envolvido com contratações de empresas de capacitação para os gestores*”.

Segundo o documento de apresentação do “*Programa Juventude e Sucessão Rural – Filhos deste Solo*” – versão final de maio de 2019 (Documento SEI nº 23313897), o programa estava dividido em três projetos:

**Jovem Empreendedor Rural** - neste projeto os jovens serão formados em empreendedorismo rural e gestão de negócios. [...] serão desenvolvidas por meio de curso, habilidades e competências empreendedoras desses jovens, levando-se em consideração as especificidades do espaço rural. O período total de capacitação será de 100 dias, sendo duas semanas em módulo presencial, findo os quais cada jovem inscrito deverá apresentar um Plano de Negócio para sua ideia inicial. O período restante será destinado à mentoria, com acompanhamento de técnicos da empresa contratada e extensionistas rurais da Emater – DF.

**Prêmio Filhos deste Solo** - após a etapa de formação, os jovens poderão inscrever seus respectivos Planos de Negócio em um concurso denominado PRÊMIO FILHOS DESTE SOLO. Esse concurso premiará os dez melhores projetos segundo critérios estabelecidos em regulamento. No encerramento do concurso haverá um evento solene, onde serão apresentados os vencedores na presença de autoridades e com programação técnica/motivacional. Os prêmios distribuídos aos vencedores deverão ser investidos diretamente nos respectivos projetos, como fundo social, tendo como contrapartida dos beneficiários o compromisso de disponibilizar seus projetos como unidades experimentais e demonstrativas para capacitação de outros jovens, bem como disponibilizar o direito de imagem.

**Feira de Negócios** - após os dois primeiros anos de desenvolvimento do programa, será promovida uma primeira Feira de Negócios com o intuito de reunir os jovens empreendedores participantes do programa com empresários dispostos a investir em novos projetos. Essa feira será realizada na AGROBRASÍLIA-2021, passando a ser reeditada anualmente. Propõe-se assim, estabelecer uma nova realidade de investimento em projetos rurais no DF, onde os jovens empreendedores não precisarão adquirir dívidas com seus projetos para poderem se desenvolver, mas sócios investidores que assumirão juntos os riscos de resultados, positivos ou negativos. Nesse período até a realização da Feira de Negócios, os projetos serão acompanhados por técnicos da Emater - DF num processo de gestão sistêmica de incubação de empresas.

Todos os projetos poderão acessar linhas de crédito, sendo algumas específicas para o público jovem como o PRONAF JOVEM e PROSPERA JOVEM.

Para a implementação em 2019, do primeiro projeto, referente à capacitação, foi realizada a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Besouro Agência de

Fomento Social Ltda., CNPJ: 08.798.526/0001-70, publicada no DODF nº 150, de 07/08/2019, página 44. A contratação, no valor total estimado em R\$ 220.500,00, teve como objeto “a contratação de serviço técnico profissional especializado para realização de capacitação em empreendedorismo e gestão de negócios para jovens rurais do Distrito Federal, com a aplicação da metodologia *By Necessity (Por Necessidade)*”. Esta metodologia foi criada pelo fundador da empresa e consiste em um curso de 11 módulos, com os tópicos: “*meu sonho*”, “*meu perfil*”, “*criatividade*”, “*meu negócio*”, “*minha marca*”, “*minha pesquisa*”, “*minhas vendas*”, “*meu RH*”, “*minhas finanças*”, “*minha análise*” e “*plano de ação*”; e que de acordo com informações do site da empresa (<https://www.agenciabesouro.com.br/>), “*leva o aluno a uma jornada para abertura do próprio negócio com pouco ou zero custo*”.

De acordo com a GEDEC (Documento SEI nº 66816511), o conteúdo do curso seguiu a metodologia da empresa Besouro, mas alguns temas contaram com o apoio de colaboradores da Emater-DF para trazer exemplos e situações mais próximas da realidade do campo. O curso foi ministrado presencialmente, com uma carga horária total de 40 horas, distribuídas em 10 encontros com duração de 4 horas. Foram abertas 10 turmas com 20 vagas por turma, e os cursos foram realizados entre os meses de agosto e novembro de 2019, em seis locais diferentes: Escritório Local da Emater-DF em Brazlândia, Campus do Instituto Federal de Brasília – IFB em Planaltina e Centros Educacionais - CED Taquara e CED Tabatinga, com duas turmas em cada local; CED Piripau e CED PAD-DF, com uma turma em cada escola. A divulgação dos cursos foi realizada pelos técnicos da Emater-DF, em visitas às escolas locais e às propriedades rurais. Na tabela a seguir são apresentadas informações detalhadas sobre os cursos realizados.

Tabela 22 - Resultados dos cursos oferecidos pelo “Filhos deste Solo” em 2019

Turma	Local	Data	Inscritos (A)	Participantes (B)	B/A %	Concluintes (C)	C/B %	Nº de Planos de Negócios Elaborados (D)	D/C %	Iniciaram negócios após 90 dias (E)	E/D %
1	CED Taquara	19 a 30/08 /2019	22	21	95	15	71	12	80	3	25
2	Escritório Local Brazlândia	19 a 30/08 /2019	29	23	79	18	78	18	100	4	22
3	CED Taquara	02 a 13/09 /2019	26	26	100	21	81	19	90	1	5
4	CED PAD- DF	02 a 13/09 /2019	19	18	95	18	100	18	100	5	28
5	CED Piripau	16 a 27/09 /2019	23	23	100	16	70	15	94	7	47
6	CED Tabatinga	16 a 27/09 /2019	20	16	80	15	94	15	100	3	20
7	IFB Campus Planaltina	30/09 a 11 /10/2019	25	24	96	21	88	20	95	7	35
8	Escritório Local Brazlândia	14 a 25/10 /2019	29	26	90	16	62	14	88	6	43
9	CED Tabatinga	28/10 a 08 /11/2019	17	17	100	17	100	17	100	3	18
10	IFB Campus Planaltina	11 a 22/11 /2019	25	14	56	7	50	7	100	1	14
<b>Total</b>			<b>235</b>	<b>208</b>	<b>89</b>	<b>164</b>	<b>79</b>	<b>155</b>	<b>95</b>	<b>40</b>	<b>26</b>

Fonte: Despacho - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEDEC (Documento SEI nº 66816511) e Relatório da empresa Besouro sobre a realização dos cursos contratados, enviado por e-mail pela GEDEC em 26/08/2021.

Observa-se que apesar de inicialmente terem definido um máximo de 20 vagas por turma, foram aceitas inscrições acima deste número em sete das dez turmas, mas que em apenas duas turmas o número de concluintes excedeu o número inicialmente previsto. Para um aluno ser considerado concluinte, foi definida a exigência de frequência presencial mínima de 70% para a certificação. Assim, considerando o total de participantes, 79% dos alunos concluíram os cursos. Entre os concluintes, 95% elaboraram planos de negócios, sendo que destes, 26% haviam iniciado seus negócios nos 90 dias seguintes, período destinado à mentoria com acompanhamento de técnicos da empresa contratada. Nota-se que apesar dos resultados iniciais serem positivos, tendo em vista o alto percentual de concluintes e de planos de negócios elaborados, o percentual de negócios iniciados após 90 dias traz um indicativo de eficiência muito abaixo do desejável – menor que 50%, de acordo com os parâmetros utilizados pela auditoria para a avaliação de eficiência.

Segundo a Emater-DF (Documento SEI nº 66816511), entre os jovens com que tiveram contato e que não conseguiram implementar o plano de negócios, a principal dificuldade foi com relação à falta de recursos financeiros. Importante destacar que os recursos utilizados para a implementação do programa em 2019, que consistiu principalmente na execução deste primeiro projeto, referente às capacitações, foram provenientes apenas de Emendas Parlamentares.

No que diz respeito ao segundo projeto, o Prêmio Filhos deste Solo, nota-se que uma das ações não orçamentárias do Objetivo O93, do PPA 2020/2023, também se refere a este assunto: a **AN10406** – “*Concessão do prêmio legislativo intitulado Jovem Empreendedor Rural - Filhos deste Solo*”.

Sobre o andamento desta ação em julho de 2021, a GEDEC informou (Documento SEI nº 66816511) que a articulação foi feita apenas em 2019, enquanto o mesmo colaborador que idealizou era coordenador do Programa. Mesmo assim, “*o prêmio não pôde ser entregue em 2019 porque não foi aportada a emenda prometida. Nos anos seguintes, com as mudanças no percurso resolvemos evitar mencionar de prêmios em dinheiro e até onde sabemos a CLDF montou um programa para Jovens Rurais com execução do Senar*”. A hipótese de premiação, como prevista inicialmente, não tem sido mais considerada pela Emater-DF.

A divulgação da capacitação do programa “*Filhos deste Solo*”, na época, foi realizada em diversos meios de comunicação, conforme verificado em resultado de busca realizada na internet. Uma das notícias, veiculada na Agência Brasília, em 15/08/2019, (<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/08/15/emater-df-oferece-curso-de-empreendedorismo-para-jovens-do-campo/>), menciona a possibilidade de premiação de até 500 mil reais, a serem distribuídos entre os dez primeiros colocados, sendo o primeiro prêmio no valor de 100 mil reais e o último de 20 mil reais; e que estes recursos deveriam ser utilizados na execução dos planos de negócios. A notícia informa que a proposta do prêmio já havia sido apresentada à CLDF, mas que ainda aguardava aprovação e implementação. De qualquer forma, entende-se que tal divulgação tenha gerado uma expectativa naquela ocasião, que acabou sendo frustrada posteriormente. Ademais, considerando que estes recursos financeiros faziam parte do desenho inicial do programa, o cancelamento da premiação colaborou para a inviabilização da sua efetividade, assim como a redução da taxa de desemprego prevista no PEDF e à qual o programa está associado.

O terceiro projeto previsto no Programa “*Filhos deste Solo*” era a Feira de Negócios a ser realizada na AgroBrasília 2021. Entretanto, em decorrência da pandemia de covid-19, o evento foi cancelado no início deste ano. A ação não orçamentária **AN10407** – “*Realização da feira anual de negócios da juventude empreendedora do Distrito Federal e*

entorno, mediante a articulação junto a Organismos Nacionais e Internacionais”, do Objetivo O93, está relacionada a este projeto e, segundo a GEDEC, foram iniciadas conversas com instituições parceiras, como a Associação dos Jovens Empreendedores do Distrito Federal – AJE-DF, CNPJ: 08.845.385/0001-08.

Com relação mais especificamente à meta M49 - “Formar e assistir 200 jovens rurais para elaboração de planos de negócios voltados às atividades rurais dos setores primário, secundário e terciário no espaço rural”, verifica-se que ela foi aprovada no sistema PPAWeb em 27/08/2019, posteriormente à publicação da contratação no DODF da empresa para a realização da capacitação de 200 jovens, que ocorreu em 07/08/2019 e ao início das capacitações das duas primeiras turmas.

A meta M49 não apresenta valor de referência no sistema PPAWeb, o que é justificável, dado que a capacitação prevista ainda não havia sido executada, apesar de já contratada, entretanto, observa-se que a meta se propõe a realizar em quatro anos de PPA o que o programa inicialmente se propôs a realizar no segundo semestre de 2019. Conforme esclareceu a GEDEC (Documento SEI nº 66816511),

A definição (do número de jovens rurais a serem formados e assistidos até 2023) levou por base a capacidade da equipe da EMATER-DF envolvida no projeto, de atender as demandas individuais posteriores à capacitação prevista na M49. Atualmente apenas a colaboradora [...] atua com exclusividade para o Programa.

Como teve um custo alto em 2019 e dificuldades em obter recursos das emendas previstas, foi planejado para 2020 uma redução do público e da logística prevista. Com o advento da pandemia novas ideias surgiram para tentar contornar o distanciamento.

No banco de dados da Emater-DF, segundo a GEDEC, foram identificados 6.383 jovens, de 16 a 29 anos, que são moradores da área rural. Destes, 2.647 jovens são beneficiários do órgão e estão vinculados à 753 propriedades rurais do DF. Assim, nota-se que o quantitativo estipulado na meta M49 para quatro anos alcança apenas 7,5% dos jovens beneficiários e pouco mais de 3% do total de jovens moradores da área rural, partindo do pressuposto de que o banco de dados esteja com as informações atualizadas. Ou seja, há uma quantidade expressiva de público potencial que poderia se beneficiar do projeto, caso a GEDEC tivesse um maior número de servidores envolvidos e recursos financeiros disponíveis para este fim.

No exercício de 2020, segundo o Relatório de Gestão da Emater-DF deste ano,

em consequência da pandemia causada pelo novo coronavírus, não foi possível a oferta de novas turmas. No entanto, várias ações foram desenvolvidas tanto em prol do fortalecimento do programa quanto diretamente aos jovens que integraram o programa em 2019. Dentre elas destacam-se a valorização das iniciativas implantadas por meio de divulgação em diferentes meios de comunicação, realizando 30 orientações individualizadas para os negócios já implantados, oficina digital sobre comercialização para 70 jovens da área rural, orientando 40 jovens na participação do Concurso Jovem

Rural da América Latina, conseguindo com que 3 integrantes se classificassem, representando os seguintes empreendimentos: "EM – Insumos e Mudanças Orgânicas"; "Granja Cafuringa" e "Caliandra Cogumelos". Criação de grupos interativos para troca de informações sobre gestão, dos quais participam 150 pessoas. Nesse espaço são discutidas questões relativas à sucessão familiar rural, dicas para enfrentamento da pandemia, além de trocas de experiências.

Assim, para efeitos de avanço no alcance da meta M49, o resultado para o exercício de 2020 foi nulo. Em 2021, até maio, a situação não apresentou alteração. A GEDEC informou algumas dificuldades encontradas no período para dar continuidade ao Programa (Documento SEI nº 66816511):

A pandemia dificultou muito a mobilização dos jovens e ao mesmo tempo restringiu que durante esse período as capacitações não pudessem ser presenciais. Como o formato do curso é mais extenso, levaria tempo para migrar todo o conteúdo pro virtual e garantir qualidade e riqueza de atividades que são mais efetivas presencialmente.

Entretanto, em junho de 2021, a GEDEC informou que havia sido realizado um curso online, com entidade parceira, com a participação de 40 beneficiários, sendo esta ação registrada na data de 23/06/2021, lançada no sistema EmaterWeb, e contabilizada no resultado da meta M49. Este curso foi realizado em parceria com a Secretaria de Empreendedorismo do Distrito Federal e a organização social Aliança Empreendedora, CNPJ: 07.324.851/0001-39.

De acordo com a GEDEC (Documento SEI nº 67979133), com relação ao conteúdo do curso, *“foi escolhido um conteúdo no portal da entidade parceira que possuía grande adesão à temática de empreendedorismo e gestão. Ainda assim, foram inseridos dois palestrantes (produtores) escolhidos por nós (EMATER-DF) dentro do cronograma de curso”*. O curso foi ministrado online, com uma carga horária total de 20 horas e a divulgação foi realizada por meio de grupos de mensagens (*Whatsapp*), pelas redes sociais (*Instagram, Twitter*), através de matérias publicadas no *site* da Emater-DF, e veiculadas também em rádio (CBN).

Em busca realizada na internet, observa-se que uma das notícias, veiculada na Agência Brasília, em 22/05/2021, (<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/05/22/abertas-250-vagas-para-o-programa-filhos-deste-solo/>), informa a oferta de 250 vagas para o curso, a ser realizado entre os dias 07 e 16/06/2021, via *Whatsapp*. Na tabela a seguir são apresentados os resultados desta capacitação.

Tabela 23 - Resultados do curso oferecido pelo “Filhos Deste Solo” em 2021

Turma	Data	Inscritos (A)	Participantes (B)	B/A %	Concluintes (C)	C/B %	Nº de Planos de Negócios Elaborados (D)	D/C %
1	07 a 16/06 /2021	66	66	100%	40	61%	<i>“nessa metodologia não havia elaboração de plano de negócio”</i>	

Fonte: Despacho - EMATER-DF/DIREX/COPER/GEDEC (Documento SEI nº 67979133)

Com relação ao acompanhamento destes jovens por parte da Emater-DF após a realização do curso, a GEDEC informou (Documento SEI nº 67979133) que

Essa capacitação foi pontual, aproveitando uma parceria oportuna através da Secretaria de Empreendedorismo e vista como forma de identificar novos jovens e conhecê-los. Assim, não foi previsto acompanhamentos após o curso. O acompanhamento ocorrerá para as turmas que estão sendo planejadas na parceria com o IFB, onde estamos estimando 80 alunos do curso de Técnico Agropecuário Avançado, que receberão um curso para elaboração de Plano de Negócios (20 horas), podendo ao término do curso escolher se desejam apoio para criar novos negócios (monitoramento Filhos Deste Solo), gerir negócios já existentes (Programa Empreender e Inovar) ou buscar qualificação profissional (Banco de Vagas).

Não foi objeto desta auditoria avaliar o conteúdo ministrado nos cursos oferecidos pelo “*Filhos deste Solo*” em 2019 e em 2021, de modo que não será feita a comparação entre a qualidade do curso presencial com o curso online, via *Whatsapp*. Entretanto, é possível comparar alguns aspectos objetivos, como a carga horária dos dois cursos, de 40 horas na edição de 2019 e de 20 horas em 2021 e, principalmente, o fato de o curso ministrado em 2021, conforme informado pela GEDEC, não ter incluído em sua metodologia a elaboração de plano de negócios pelos alunos e, conseqüentemente, o acompanhamento da implementação desses planos.

Assim, considerando que o enunciado da meta M49 é “*Formar e assistir 200 jovens rurais para elaboração de planos de negócios...*”, verifica-se que embora essa capacitação pontual oferecida em 2021 tenha contribuído para a identificação e estabelecimento de relacionamento com novos jovens para participarem do Programa, ela não preenche os critérios para ser contabilizada para fins de alcance da meta. Além disso, no que diz respeito à redução da taxa de desemprego entre jovens de 18 a 29 anos, conforme previsto no PEDF, o curso oferecido em 2021, por ter se limitado à capacitação, sem envolver acompanhamento e recursos para financiar os planos de negócios, dificulta a possibilidade dos participantes em de fato ter um aumento significativo em sua empregabilidade.

As perspectivas para o 2º semestre de 2021 com relação a esta meta, como a parceria planejada com o IFB, estão mais alinhadas com a proposta inicial do Programa “*Juventude e Sucessão Rural – Filhos deste Solo*”, parcialmente implementada em 2019, e a diversificação de possibilidades ofertadas aos alunos aumenta a probabilidade de contribuir para o alcance do resultado-chave do PEDF 2019-2060.

Por fim, em termos de políticas públicas, destacam-se duas situações que impactam o trabalho realizado pela Emater-DF. No nível federal, o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural foi extinto pelo governo federal em agosto de 2020, de forma que dificilmente a Emater-DF poderá contar com recursos financeiros provenientes da esfera federal e até mesmo com cooperação técnica nesse sentido, algo previsto inicialmente na ação não orçamentária

**AN10408** – “*Celebração de termos de cooperação técnica com a Secretaria Nacional de Juventude, com a Secretaria de Estado de Juventude do Distrito Federal para apoiar o Programa de Juventude e Sucessão Rural intitulado "Filhos deste Solo"*”.

No nível distrital, a Lei nº 6.909 de 20/07/2021 instituiu no Distrito Federal o Programa Distrital Jovem Empreendedor Rural, que define:

Art. 5º [...]

§ 1º Cabe à Secretaria de Estado de Trabalho – Setrab a execução do Programa Distrital Jovem Empreendedor Rural.

§ 2º Havendo necessidade, a Setrab pode convocar outros órgãos governamentais para participar do Programa Distrital Jovem Empreendedor Rural.

Dessa forma, constata-se como ponto positivo a instituição de um programa distrital com foco no jovem empreendedor rural, sendo esta uma demonstração de priorização do tema por parte do governo e que tende a fortalecer a política pública em questão. Por outro lado, a iniciativa no PEDF 2019-2060 relacionada a esse tema é de responsabilidade da Emater-DF e, como visto, uma das principais dificuldades enfrentadas no período foi a obtenção de recursos financeiros para a continuidade do programa. Caso a Emater-DF não seja um dos órgãos a participar desse novo Programa, corre-se o risco de haver sobreposição de ações, assim como concorrência de recursos para implementação de políticas para o mesmo público-alvo.

## **Causa**

### **Em 2019, 2020 e 2021:**

Cancelamento do aporte financeiro previsto no desenho inicial do Projeto 2 - o prêmio “*Filhos deste Solo*”, para a implementação dos planos de negócios, o que tornou o Programa menos atrativo e colaborou para a inviabilização de um bom resultado como um todo.

### **Em 2021:**

Alto custo inicial das capacitações e dificuldade na obtenção dos recursos financeiros.

**3.2.3. As ações realizadas pela SEAGRI, nos exercícios de 2020 e de 2021, referentes ao Programa Boas Práticas Agropecuárias, são suficientes para viabilizar a ampliação do Programa, conforme estabelecido em iniciativa do Plano Estratégico do DF?**

Parcialmente.

Os trabalhos de campo desenvolvidos no período da auditoria permitiram evidenciar que nos exercícios de 2020 e 2021 a SEAGRI realizou ou participou da realização de ações que contribuíram para a ampliação do Programa PBA, tanto pela definição de marcos legais que regulamentam o Programa e aumentam sua solidez, quanto por tornar o Programa mais atrativo ao público-alvo. Entretanto, o baixo número de propriedades rurais certificadas mostra que as ações acima adotadas viabilizaram apenas parte dos requisitos necessários para uma ampliação, e esforços adicionais ainda se fazem necessários por parte da SEAGRI, para a efetiva ampliação do PBA nos próximos exercícios.

No Plano Estratégico do Distrito Federal - PEDF - 2019-2060, edição revisada 2020/2021, a “*Ampliação do Programa Boas Práticas Agropecuárias (BPA)*” é uma das 13 iniciativas a ser executada para o alcance do resultado-chave “*Aumentar em 2% ao ano o Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) em reais*”, da Batalha 1 - “*Melhorar o posicionamento no ranking de competitividade dos Estados*”, do Eixo Temático “*Desenvolvimento Econômico*”.

O Programa Boas Práticas Agropecuárias também consta no PPA 2020/2023, Programa Temático 6201 – Agronegócio e Desenvolvimento Rural, Objetivo O93, meta **M111** – “*Aumentar de 28 para 84 o número de propriedades rurais certificadas pelo Programa Boas Práticas Agropecuárias*”, de responsabilidade da Diretoria de Políticas para o Desenvolvimento Rural – DIPDR, da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI. A SEAGRI não estabeleceu metas parciais para esta meta, com a justificativa de que as certificações são voluntárias, tendo em vista que é o produtor quem busca o processo de certificação.

O Programa de Boas Práticas Agropecuárias do Distrito Federal – Brasília Qualidade no Campo foi instituído em 12 de maio de 2016, por meio da Portaria nº 35, da SEAGRI. De acordo com o art. 1º da Portaria nº 35/2016, o Programa tem o propósito de:

promover as Boas Práticas Agropecuárias nos estabelecimentos rurais produtores de alimentos in natura, promover a capacitação em Boas Práticas Agropecuárias - BPA dos agricultores e trabalhadores rurais, estimular a produção e o consumo de alimentos seguros, a promoção de ações que visem melhorar a qualidade sanitária da produção de alimentos in natura e promover a saúde da população no âmbito do Distrito Federal.

Para os fins desta Portaria, Boas Práticas Agropecuárias – BPA são um conjunto de princípios, conceitos, práticas, tecnologias, métodos e recomendações técnicas apropriadas

aos sistemas de produção de insumos, de animais e de alimentos aplicados e implementados em nível de campo e agroindústria, a fim de fomentar e agregar valor às atividades agropecuárias e de promover a saúde e o bem-estar humano e animal (art. 2º, inciso I).

Para a DIPDR (Documento SEI nº 67882123), o Programa BPA é relevante dado que *“fomenta a produção agropecuária sustentável e proporciona maior controle dos processos produtivos respeitando todos os envolvidos (homem-trabalhador-consumidor, animal, meio-ambiente), distribuindo ao mercado consumidor alimentos in natura mais seguros”*. Assim, nota-se que o Programa BPA está alinhado ao Objetivo O93, no que diz respeito ao incentivo à criação e desenvolvimento de empreendimentos e à agregação de valor à produção e à comercialização.

O público-alvo do Programa é constituído por consumidores; agricultores e suas famílias; trabalhadores rurais e suas famílias; associações, cooperativas e organizações de agricultores; comércio atacadista e varejista, distribuidores, feiras e os demais integrantes das cadeias produtivas agropecuárias (art. 5º, incisos I ao V).

O Programa BPA é executado e administrado por três órgãos: SEAGRI, Emater-DF e CEASA-DF. As competências de cada uma destas órgãos são descritas no art. 7º da Portaria 35/2016:

I - a SEAGRI/DF:

- a) controlar e fiscalizar o uso, comércio, armazenamento e manejo dos agrotóxicos, bem como seus resíduos, rejeitos e a destinação de suas embalagens vazias;
- b) coordenar ações de educação sanitária com ênfase no uso correto de insumos agropecuários;
- c) fiscalizar, a qualquer momento, os estabelecimentos rurais certificados pelo Programa;
- d) emitir a certificação e autorizar a emissão de selo inerente ao Programa.

II - a EMATER/DF:

- a) sensibilizar e capacitar agricultores e trabalhadores rurais nas Boas Práticas Agropecuárias - BPA;
- b) orientar e assistir agricultores e trabalhadores rurais quanto à adoção das Boas Práticas Agropecuárias - BPA;
- c) elaborar o Plano de Adequação do estabelecimento rural que aderir ao Programa;
- d) acompanhar a implantação e aplicação das Boas Práticas Agropecuárias - BPA nos estabelecimentos rurais participantes;
- e) encaminhar o Termo de Adesão ao Grupo Gestor do Programa.

III - a CEASA/DF:

- a) realizar em conjunto com a SEAGRI/DF e apoio da EMATER/DF, o controle de resíduos de agrotóxicos nos alimentos in natura ali comercializados;
- b) incentivar os agricultores usuários de suas instalações a aderirem ao Programa;

c) destinar prioritariamente espaços de comercialização aos agricultores cujos estabelecimentos rurais forem certificados pelo Programa;

d) implementar os princípios e procedimentos das Boas Práticas Agropecuárias no ambiente de comercialização da sua área de atuação.

Parágrafo único. É competência comum dos órgãos enumerados neste artigo, a divulgação do Programa e da relação dos estabelecimentos rurais participantes que obtiverem a certificação, nas suas respectivas páginas oficiais.

Segundo o Despacho - SEAGRI/SDR/DIPDR (Documento SEI nº 67882123), a implementação do Programa é feita por meio de Comitês Gestores. Para cada cadeia produtiva é nomeado um Comitê Gestor, composto por representantes, titular e suplente, de cada órgão. Os Comitês Gestores realizam auditorias nas propriedades rurais e definem conjuntamente atualizações dos itens de verificação (*checklist*). Além das competências previstas no art. 7º, conforme informado pela DIPDR, a SEAGRI

coordena todos os trabalhos dos Comitês Gestores, como: programação de auditorias, programação de coletas, proposição de reuniões, consolidação de dados das auditorias, recebimento e organização de documentos e demandas; acompanhamento e execução de Convênios pertinentes à ações de BPA; coordena, elabora e propõe instrumentos normativos reguladores do Programa; emite certificação, renovação e o cancelamento das certificações; autoriza, controla o uso e emite os selos do programa; propõe e coordena a elaboração de materiais de divulgação do programa; faz a interlocução entre os executores, gestores e colaboradores do programa; coordena projetos e planos de trabalho voltados ao desenvolvimento e melhorias do Programa; busca parceiros ao programa e faz a interlocução entre as demais entidades participantes do Programa [...]. A SEAGRI faz a interlocução com os demais membros para agendamento e atendimento das demandas recebidas da EMATER, dos produtores ou por acompanhamento interno de prazos. Consolida documentos e resultados de auditoria e reuniões e informa às entidades participantes.

### **Como funciona o Programa:**

A adesão dos agricultores ao Programa BPA é voluntária e feita por meio de assinatura de Termo de Adesão e Compromisso (art. 6º). Além de formalizar a adesão ao Programa, ao assinar o Termo, o agricultor assume o compromisso de cumprir o Plano de Adequação da propriedade elaborado pela Emater-DF para adoção das Boas Práticas Agropecuárias - BPA nele descritas, nos prazos estabelecidos.

O Programa BPA concede ao agricultor um certificado e um selo do Programa, que tem o intuito tanto de incentivar a adoção das Boas Práticas Agropecuárias como de favorecer as ações de acompanhamento e controle pelo público-alvo e pelos órgãos competentes (art. 9º).

O Certificado e o Selo são conferidos aos estabelecimentos rurais que alcançarem o mínimo de 70% dos pontos verificados nas auditorias de conformidade, observando o

cumprimento de itens obrigatórios descritos no Formulário de Avaliação de Conformidade de Boas Práticas Agropecuárias – BPA (art. 9, § 1º). O Formulário (Anexo IV) apresenta uma relação de 69 itens a serem avaliados, que contemplam os seguintes tópicos: organização e limpeza do imóvel/ propriedade rural, habitação, qualidade da água, cuidado com animais domésticos, aspectos ambientais, práticas conservacionistas, aspectos sociais, aspectos agronômicos, agrotóxicos, irrigação, máquinas equipamentos e utensílios, colheita e classificação, hortaliças folhosas.

Conforme a DIPDR (Documento SEI nº 67882123), os critérios utilizados para a certificação das propriedades rurais foram descritos em formulários de avaliação de conformidade (*checklists*) para cada cadeia produtiva. Estes *checklists* são atualizados periodicamente de acordo com a publicação de novas normativas pertinentes ou de novas tecnologias/modelos agropecuários aplicáveis, com publicidade no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF. A última atualização foi a Portaria nº 113/2019, publicada no DODF nº 214, em 08/11/2019. A Portaria nº 113/2019 altera e acrescenta anexos à Portaria nº 35/2016. O anexo IV passou a ser específico para as cadeias produtivas de olericultura e fruticultura, contando com 73 itens de verificação; e os anexos de V a X, tratam das seguintes cadeias produtivas: produção de grãos; bovideocultura leiteira; caprinocultura e ovinocultura leiteira; bem-estar animal em bovinocultura leiteira; suinocultura e piscicultura.

Para a pontuação final, os dados da avaliação de conformidade são ponderados segundo os critérios de tabela de níveis de relevância, definida periodicamente pelo Comitê Gestor, que levará em consideração a complexidade das diversas realidades existentes no meio rural (Portaria nº 35/2016, art. 9, § 2º).

O Certificado e o Selo possuem validade de um ano. No prazo de até sessenta dias da data de vencimento da Certificação vigente, o agricultor pode solicitar à SEAGRI a renovação da certificação, com validade de dois anos (Portaria nº 35/2016, art. 9, § 3º e 4º).

De acordo com o informado pela DIPDR (Documento SEI nº 67882123), observa-se que o processo de certificação das propriedades rurais pelo Programa BPA, em linhas gerais, corresponde na prática ao descrito na Portaria 35/2016:

- O produtor rural interessado procura o escritório local da EMATER e assina o Termo de adesão e compromisso, formalizando a adesão ao Programa. São informados previamente sobre os itens constantes no Formulário de avaliação de conformidade (Checklist) necessários à certificação. Quando requisitada, a EMATER auxilia na elaboração de plano de adequação para a propriedade e faz o acompanhamento até a propriedade atender às exigências do programa.
- O produtor solicita, à EMATER ou diretamente à SEAGRI, auditoria do Comitê gestor para fins de auditoria de certificação quando entende que a propriedade está conforme para os itens exigidos pelo Programa.

- A SEAGRI faz a interlocução com os membros componentes do Comitê gestor para atendimento da demanda.
- A auditoria na propriedade é realizada utilizando-se do Formulário de avaliação de conformidade (Checklist). São verificados in loco os itens estruturais e documentais. Em caso de necessidade de adequações, lavra-se termo de auditoria deixando explícitas as necessidades de adequação. Quando do cumprimento das pendências, o Comitê é informado pelo produtor e retorna para nova auditoria. Em caso de atendimento de todos os itens obrigatórios e no mínimo 70% de pontuação dos itens verificados, a certificação é concedida.
- A SEAGRI consolida os documentos e resultados da auditoria, elaborando e emitindo a certificação, além da autorização de utilização do Selo do Programa. O certificado é disponibilizado à EMATER para entrega ao produtor ou diretamente ao interessado.

Segundo a DIPDR (Documento SEI nº 67882123), a validade do certificado é acompanhada pela SEAGRI, com o apoio da Emater-DF. Quando o produtor não solicita a renovação, os órgãos verificam se há interesse e, em caso afirmativo, uma nova auditoria é realizada na propriedade. Atingindo as exigências do Programa, a renovação é concedida e um novo certificado é emitido.

Com relação à existência de dificuldades por parte dos produtores para renovar a certificação, a DIPDR informou que até o ano de 2020,

a maioria das propriedades em processo de renovação não apresentavam pendências impeditivas. Desde o ano de 2020: surgimento de obstáculos administrativos e a pandemia por Coronavírus.

**Pandemia** - As auditorias foram suspensas por grande período em razão da pandemia, os produtores também apresentavam hesitação em receber grupo de pessoas. As renovações que fossem necessárias poderiam ser realizadas tacitamente, com respaldo em parecer da Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL desta SEAGRI, processo sei 00070-00002074/2020-81, documento 37724752, após consulta desta Diretoria.

Em consulta ao parecer da AJL supracitado, verificou-se que a DIPDR foi orientada a adotar *“método eficaz de fiscalização remota, com a solicitação de documentos que possam ser enviados por e-mail pelo estabelecimento, que, em respeito à legislação em vigor, resguardem a atuação da Pasta”*, enquanto durarem as restrições sanitárias impostas pelo Governo do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 40.526/2020. Além disso, na ocasião, foi recomendado à área técnica responsável pela certificação que informasse ao interessado que, ao término das medidas restritivas, seria realizada auditoria e, na hipótese de cometimento de condutas irregulares, o estabelecimento poderia responder na forma da lei.

Apesar da relevância do Programa Boas Práticas dentro do contexto do Objetivo O93, as ações de certificação, competência da SEAGRI definida pela Portaria 35/2016, apresentaram fraco desempenho no período 2020/2021.

No que diz respeito à meta **M111** – “Aumentar de 28 para 84 o número de propriedades rurais certificadas pelo Programa Boas Práticas Agropecuárias”, observa-se, conforme Decreto nº 41.667, de 30 de dezembro de 2020, que esta meta foi revisada para cima. Inicialmente, a previsão de aumento no número de propriedades rurais certificadas pelo Programa BPA para todo o período do PPA era de 28 para 34 propriedades rurais. De acordo com a DIPDR, duas ações que estavam em andamento em 2019 foram utilizadas como base para a revisão da meta **M111**:

- a) elaboração e proposição de PL para instituir uma Política de Boas Agropecuárias do DF e dar maior segurança jurídica ao Programa que, até aquela data, era instituído somente por Portaria. Proposta concretizada em 2020 com a publicação da Lei nº 6.666.
- b) Plano de trabalho entre SEAGRI e CEASA, onde definia que até 2023 cem por cento dos produtores regionais que ali comercializavam deveriam estar certificados pelo Programa. A proposta foi oficializada através do processo sei nº 00070-00002277/2019-34.

Apesar de as certificações serem voluntárias, dado que é o produtor quem busca o processo de certificação, segundo a DIPDR (Documentos SEI nº 63600039 e nº 67882123),

A SEAGRI tem se empenhado para promover o programa e atrair novos produtores para o processo de certificação.

A promoção do Programa ocorre através de divulgação em eventos relacionados ao sistema agricultura do DF, por seminários e palestras, com apoio e participação conjunta da EMATER.

O principal atrativo para novos produtores é o financiamento diferenciado junto ao Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal-FDR (gerido e concedido pela SEAGRI), onde é possível financiar 100% do projeto da propriedade rural, enquanto produtores que não são certificados podem financiar somente até 70% do projeto proposto. Outro atrativo é a autorização para utilização de selo do Programa nos produtos, elemento que agrega muito valor e diferencia dos demais produtos do mercado, sendo gratuito como toda a certificação do Programa.

No exercício de 2020, foram certificadas três propriedades, totalizando 31 propriedades rurais certificadas ao final deste exercício. Apesar do baixo número de propriedades certificadas, em 2020, havia um total de 132 termos de adesão ao Programa assinados. Como as propriedades possuem um prazo de até dois anos para realizar as ações necessárias para obter a certificação, do ponto de vista de demanda, há um alto potencial para que a meta revisada seja alcançada e inclusive ultrapassada até o final do PPA. Além disso, o plano de trabalho desenvolvido entre a SEAGRI e a CEASA, citado anteriormente no item “b”, caso seja efetivamente implementado, também contribuirá para esse resultado.

Já no exercício de 2021, até 31/07/2021, nenhuma propriedade rural foi certificada pelo Programa BPA e 16 termos de adesão ao Programa foram assinados. Conforme informado pela DIPDR anteriormente, a pandemia impactou nos trabalhos de campo, uma vez

que as auditorias foram suspensas por um período e os produtores também apresentavam hesitação em receber grupo de pessoas. Entretanto, o principal motivo do baixo número de propriedades rurais certificadas em 2020 e 2021 foram obstáculos administrativos (Documento SEI nº 67882123, de 16/08/2021):

Em agosto de 2020 o cargo de Gerência de Boas Práticas Agropecuárias, subordinado a esta Diretoria, ficou vago por mais de 30 dias, sendo absorvido pelo Governo do Distrito Federal e ficando ausente na SEAGRI até a presente data. O referido cargo era responsável pela execução do Programa, de projetos e convênios em andamento relacionados às BPAs. As atividades da Gerência de BPA foram absorvidas por esta Diretoria, sem prejuízo das demais atividades já pertinentes. A ausência de unidade administrativa tem causado grandes dificuldades na execução geral do Programa e atividades relacionadas às BPAs dentro da SEAGRI.

Diante desse contexto, as perspectivas da DIPDR para o segundo semestre de 2021 com relação à esta meta é de

discreto aumento de novas certificações quando comparado a 2020. Com a retração da pandemia, será possível intensificar os trabalhos de divulgação e sensibilização através de seminários e outros eventos, além do retorno seguro dos trabalhos de auditoria dos Comitês. No entanto, a ausência de unidade administrativa na SEAGRI responsável pelo Programa continua sendo uma barreira para o pleno desenvolvimento das atividades de BPA.

Destaca-se que na última revisão do PPA 2020/2023 - Decreto nº 42.602, de 08/10/2021 -, publicada após a realização dos trabalhos de campo desta auditoria, a meta **M111** foi alterada para “*Aumentar de 28 para 40 o número de propriedades rurais certificadas pelo Programa de Boas Práticas Agropecuárias*”. Ou seja, teve o seu quantitativo diminuído de 84 para 40 propriedades rurais a serem certificadas até 2023, retornando a um número próximo do que havia sido estabelecido inicialmente para esta meta em 2019, que era um aumento de 28 para 34 propriedades rurais.

Ainda segundo a DIPDR (Documento SEI nº 67882123):

De acordo com o estipulado pela Lei nº 6.666/2020, art. 13, §2º, a SEAGRI é a coordenadora dos trabalhos dos Comitês Gestores, os quais executam o Programa. Dessa forma resta prejudicado todos e qualquer trabalho, projeto e programa relacionado às BPAs na SEAGRI. Os desafios a serem enfrentados são a publicação da regulamentação da lei nº 6.666/2020 e os demais atos normativos de regulamentação do Programa e dos Comitês. Esse conjunto de regulamentações permitirá a busca e implementação de novos benefícios aos participantes do Programa, tornando-o mais atrativo.

Quanto à regulamentação da Lei nº 6.666/2020, a DIPDR informou que a proposta de minuta do Decreto (Documento SEI nº 63742314) e outras Portarias necessárias ao desenvolvimento do Programa (Documentos SEI nºs 63746039, 63747169, 63747338), elaboradas pelo Grupo de Trabalho formado para este fim, foram encaminhadas em 11/06/2021

para o Gabinete da SEAGRI. Verificou-se que o Decreto nº 42.584, de 06/10/2021, que regulamenta a Lei nº 6.666/2020, foi publicado no DODF nº 190, p. 2, de 07/10/2021.

Conclui-se então, que a publicação da Lei nº 6.666, em 10/09/2020, que instituiu a Política de Boas Práticas Agropecuárias do Distrito Federal - Brasília Qualidade no Campo, tornou o Programa de BPA componente permanente da Política Distrital, fortalecendo-o como política pública. Tal fato, somado aos esforços de regulamentação desta Lei, e de promoção e publicidade do Programa, constituem evidências de ações que viabilizam a ampliação do BPA, uma vez que, ao torná-lo mais atrativo, aumentam a adesão dos agricultores. Note-se que o período 2020/2021 foi marcado por um expressivo número de Termos de Adesão ao Programa assinados, reflexo positivo das ações acima descritas.

Entretanto, de forma efetiva, o número de certificações realizadas pela SEAGRI foi extremamente baixo no interstício considerado. Além do impacto da pandemia por covid-19 sobre a realização das ações ligadas à certificação, os problemas de estrutura administrativa enfrentados pela SEAGRI desde 2020 vem impactando a eficiência dos processos de trabalho ligados ao BPA, inclusive resultando em nova revisão da meta **M111**, diminuindo a perspectiva de novas certificações de 53 para 9 propriedades rurais até 2023. Deste modo, observa-se que, em seu conjunto, as ações realizadas no período 2020/2021 não se mostram plenamente suficientes para viabilizar a ampliação prevista para o Programa, conforme estabelecido em iniciativa do PEDF.

## **Causa**

### **Em 2021:**

Não aplicável.

## **4. CONCLUSÃO**

Com base nas questões de auditoria propostas, avalia-se que o Objetivo O93 apresenta tendência de eficácia dentro do previsto, segundo metas e indicadores estabelecidos para o exercício de 2021. Para o período dos trabalhos de campo efetuados, de maio a setembro, avalia-se que o O93 foi executado com eficiência abaixo do desejado.

A conclusão pela tendência de eficácia dentro do previsto foi pautada pelos resultados alcançados na meta **M210** e nos indicadores **IN10277** e **IN10278**, que, até 31/07/2021, já haviam superado os índices previstos para todo o exercício de 2021. A meta e os indicadores apontados representam as ações de assistência técnica e extensão rural prestadas aos

beneficiários da Emater-DF e aos produtores assistidos, com destaque para as cadeias produtivas prioritárias, ações que são finalísticas e de grande impacto no Objetivo O93, que traz em si o propósito de consolidar as cadeias produtivas rurais, por intermédio das políticas públicas e da assistência técnica e extensão rural, visando a geração de emprego e renda. Tal conclusão é feita em detrimento dos resultados obtidos nas metas **M46** e **M54**, que não alcançaram desenvolvimento expressivo até 31/07/2021, mas foram especialmente impactadas pela pandemia de covid-19, e mantêm-se ainda em cenário incerto quanto ao restante do exercício.

Destaca-se, entretanto, que considerações foram traçadas pela equipe de auditoria no sentido de alertar à Emater-DF quanto à necessidade de manter os índices de suas metas e indicadores compatíveis com sua capacidade operacional, evitando a utilização de índices subdimensionados, sendo oportuno defini-los e escaloná-los de acordo com o crescimento gradual do processo medido pelo indicador ou meta propostos, de forma a retratar o real esforço feito pela Unidade na busca do crescimento de seu “negócio”.

Os pontos-chaves identificados para avaliação de eficiência levaram à conclusão pela eficiência abaixo do desejado no período auditado. Dentro do propósito de geração de emprego e renda, o fomento à agricultura familiar e local pode ser incrementado por meio das hortas implantadas em escolas estruturadas com captação de água de chuva, que além do valor educativo, disseminam o gosto por produtos orgânicos, ampliando seu mercado consumidor. O modelo atual de obtenção de recursos para implantação das unidades de captação de água de chuva nas escolas é dependente de recursos de emendas parlamentares, e tira dos atores responsáveis pela política do agronegócio a oportunidade de promover o gasto público de forma equitativa, pautando a escolha dos beneficiários em critérios pré-estabelecidos. Lembra-se que equidade não é igualdade. Ao definir critérios o gestor da política pode avaliar onde o gasto irá maximizar os resultados, aumentando a eficiência da aplicação de recursos disponíveis, dando maior eficiência ao objetivo.

Outro ponto abordado na avaliação de eficiência foi a estratégia utilizada para a implementação do projeto de Juventude Rural – “Filhos deste Solo” e sua contribuição para o alcance do resultado-chave do Plano Estratégico do DF, de redução da taxa de desemprego entre jovens de 18 a 29 anos. O desenho inicial do Programa previa a implementação de três projetos: 1. Capacitação presencial na área de empreendedorismo rural e gestão de negócios; 2. Concurso com prêmio em dinheiro para os dez melhores projetos, a ser investido na implementação dos planos de negócios; 3. Feira de Negócios, que reuniria jovens empreendedores participantes do programa com empresários dispostos a investir em novos projetos. No primeiro ano de implantação, em 2019, apenas a capacitação foi realizada e o prêmio “Filhos deste Solo” foi cancelado por falta de recursos, resultando em um forte impacto negativo no desempenho geral do Programa. Em 2020 e 2021, a pandemia de covid-19 afetou a realização das capacitações,

além do alto custo inicial e a dificuldade em se obter recursos financeiros por meio de emendas parlamentares. Em 2021, o formato da capacitação oferecida para o primeiro semestre se distanciou da proposta inicial do projeto, ao não incluir a elaboração de planos de negócios e o acompanhamento da sua implementação, resultando em uma eficiência muito abaixo do desejável. Destaca-se que a obtenção de recursos para financiar os planos de negócios mostrou-se como um fator relevante para o êxito do Programa e, assim, proporcionar aos participantes um aumento significativo em sua empregabilidade.

Por fim, foram avaliadas se as ações realizadas pela SEAGRI, nos exercícios de 2020 e de 2021, referentes ao Programa Boas Práticas Agropecuárias - BPA, foram suficientes para viabilizar a ampliação do Programa, conforme estabelecido em iniciativa do PEDF. Concluiu-se que a publicação da Lei nº 6.666/2020, que instituiu a Política de Boas Práticas Agropecuárias do Distrito Federal - Brasília Qualidade no Campo, e do Decreto nº 42.584/2021, que a regulamenta, contribuíram para a sua ampliação, ao tornarem o Programa BPA componente permanente da Política Distrital. A assinatura de Termos de Adesão ao Programa por 148 produtores rurais - gerando um futuro potencial de certificações para os próximos dois anos - e a realização de ações de promoção e publicidade foram outros aspectos considerados positivos. Entretanto, o número de propriedades rurais certificadas em 2020 e até 31/07/2021 foi extremamente baixo (apenas três propriedades), impactado pela pandemia de covid-19, visto que as visitas de certificação são presenciais, mas principalmente pela ausência de unidade administrativa responsável pelo Programa BPA na SEAGRI. Dessa forma, nota-se que a ampliação do Programa BPA, bem como os consequentes resultados positivos relacionados ao Objetivo O93, de agregação de valor à produção e à comercialização visando à geração de emprego e renda, só serão efetivamente possíveis se a SEAGRI dispuser de uma estrutura administrativa adequada para a implementação das ações previstas necessárias.

## 5. ORIENTAÇÕES

### **Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal:**

O.1) [Subtópico 3.1.1] Estabelecer parcerias com órgãos do GDF (por exemplo, CODEPLAN, SEAGRI) para a realização de estudo/levantamento do número total de produtores das cadeias produtivas prioritárias no Distrito Federal, de modo que essas informações possam ser utilizadas para um melhor entendimento do público-alvo, da demanda efetiva por ações de ATER no DF e do alcance das ações da Emater-DF em cada uma dessas cadeias produtivas.

- 
- O.2) [Subtópico 3.1.2] e [Subtópico 3.1.4] Atentar para o preenchimento correto e tempestivo dos sistemas de planejamento, de modo que mantenham coerência com as informações contidas em seus controles.
- O.3) [Subtópico 3.1.3] Avaliar se o quantitativo definido para a meta M54 - “*Capacitar 3.000 beneficiários da Emater-DF em atividades do setor agropecuário e agroindustrial no espaço rural e urbano do Distrito Federal e entorno*”, está perfeitamente dimensionado para contemplar tanto as capacitações presenciais quanto às capacitações realizadas por meio de cursos à distância recentemente introduzidas, realizando os ajustes necessários, de maneira a evitar a adoção de métricas subdimensionadas.
- O.4) [Subtópico 3.1.3] Avaliar a possibilidade de segregar a meta M54 - “*Capacitar 3.000 beneficiários da Emater-DF em atividades do setor agropecuário e agroindustrial no espaço rural e urbano do Distrito Federal e entorno*”, em duas metas distintas, uma para apuração das capacitações presenciais e outra para apuração das capacitações realizadas por meio de cursos à distância, dimensionando seus respectivos quantitativos de forma compatível com cada modalidade, de maneira a evitar a adoção de métricas subdimensionadas.
- O.5) [Subtópico 3.1.3] Atentar para o preenchimento integral dos campos do sistema PPA WEB, a exemplo dos índices de referência dos indicadores, nos casos em que a unidade possua essas informações nos seus controles.
- O.6) [Subtópico 3.1.4] Revisar o indicador IN10277 - *Produtor assistido*, segregando-o em dois indicadores distintos, um para produtor assistido de forma presencial e outro para produtor assistido de forma virtual, definindo índices compatíveis com cada modalidade de assistência.
- O.7) [Subtópico 3.1.4] Revisar o indicador IN10278 - *Número de atendimentos aos beneficiários da Emater-DF*, segregando-o em dois indicadores distintos, um para atendimento de forma presencial e outro para atendimento de forma virtual, definindo índices compatíveis com cada modalidade de atendimento.
- O.8) [Subtópico 3.2.1] Estabelecer parcerias e buscar fontes alternativas de recursos financeiros, além das Emendas Parlamentares, que possibilitem à Emater-DF uma maior gestão sobre as escolhas das escolas públicas a serem contempladas com unidades de captação de água de chuva.

## 6. RECOMENDAÇÕES

### **Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal:**

- R.1) [Subtópico 3.1.1] Desenvolver instrumento que permita a avaliação pelos produtores rurais da qualidade da assistência prestada pela Emater-DF e que, a partir dos dados coletados, possibilite à Unidade traçar estratégias e ações visando melhorar a qualidade desses atendimentos.
- R.2) [Subtópico 3.1.2] Implantar controles que contemplem registros de informações referentes à efetiva implantação/revitalização das hortas pelas Unidades que receberam os insumos e a assistência técnica da Emater-DF, contendo, minimamente: nome da Unidade/endereço, data da implantação/revitalização, fotos.
- R.3) [Subtópico 3.2.1] Definir critérios técnicos objetivos que assegurem a equidade na seleção das escolas contempladas com a implementação das unidades de captação de água de chuva.
- R.4) [Subtópico 3.2.2] Realizar a apuração da meta M49 - “Formar e assistir 200 jovens rurais para elaboração de planos de negócios voltados às atividades rurais dos setores primário, secundário e terciário no espaço rural” contabilizando apenas cursos e formações realizados que mantenham aderência com os atributos descritos em seu enunciado.
- R.5) [Subtópico 3.2.2] Rever para os próximos exercícios a estratégia adotada para implementação do Programa “*Filhos deste Solo*”, especialmente no tocante ao conteúdo das capacitações previstas e à forma de captação de recursos financeiros para sua implementação, desenhando ações que aumentem sua atratividade e permitam o alinhamento do Programa com sua importância estratégica, conforme iniciativa definida no PEDF 2019/2060.

### **Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal:**

- R.6) [Subtópico 3.2.3] Assegurar o desenvolvimento e ampliação do Programa BPA, tendo em vista a importância estratégica desta iniciativa do PEDF 2019/2060, por meio da adoção de estrutura administrativa adequada para condução eficiente das ações do Programa.

Brasília, 15/02/2022.



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 16 /02/2022, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.

---



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **642B6E9E.FAA08A4F.E93B937A.A5250D23**

---