CAF Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

Relatório de elaboração do Plano de Monitoramento & Avaliação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

Apresentação

A agricultura familiar brasileira está presente em todos os territórios do país e reúne diferentes formas de produzir, trabalhar, organizar a vida familiar e se relacionar com a terra. Expressa a trajetória de agricultores e agricultoras, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pescadores artesanais, extrativistas, assentados da reforma agrária e tantos outros segmentos que constroem o espaço rural brasileiro e contribuem para o abastecimento das cidades.

Para que as políticas públicas voltadas à agricultura familiar alcancem seus públicos, é necessário saber quem são, onde estão e quais são suas características. O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF ocupa posição central nesse processo. Mais do que um registro administrativo, constitui um instrumento público de identificação e caracterização da agricultura familiar e uma base de informações para a formulação, implementação e articulação das políticas a ela destinadas.

A implantação do CAF representou uma mudança importante na trajetória institucional de reconhecimento da agricultura familiar no Brasil. A transição da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP para um cadastro nacional mais abrangente trouxe novas informações, procedimentos e sistemas, além da reorganização de uma rede descentralizada responsável por levar o serviço aos diferentes territórios. Trata-se de uma construção ainda recente, que vem sendo aperfeiçoada à medida que o Cadastro consolida sua operação.

Esse processo coloca para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar o compromisso de não apenas ampliar o acesso ao CAF, mas também fortalecer sua implementação e produzir evidências para seu aperfeiçoamento. É nesse contexto que se insere este Plano de Monitoramento e Avaliação. O trabalho realizado permitiu explicitar a lógica de atuação do CAF, organizar uma matriz de indicadores e estruturar uma agenda de avaliações futuras. O Plano busca, portanto, incorporar de forma permanente a produção e o uso de evidências à gestão do Cadastro, apoiando decisões e identificando necessidades de aperfeiçoamento.

Fortalecer o CAF significa fortalecer a capacidade pública de reconhecer e tornar visível a diversidade da agricultura familiar brasileira. Ao apresentar este Plano, o MDA reafirma seu compromisso com um Cadastro cada vez mais acessível, confiável, integrado, e aderente à diversidade de seus públicos e às necessidades das políticas públicas que utilizam suas informações.

Boa leitura!

Sumário

1. Introdução 3
2. Contextualização 6
   a. Da DAP ao CAF: a agricultura familiar e a necessidade de identificação pública 6
   b. Implantação e consolidação institucional do CAF 7
3. Diagnóstico do Problema 10
   a. descrição do problema 10
   b. árvore de problemas 12
4. Público do CAF 17
   a. Caracterização geral 17
   b. Diversidade dos segmentos 21
   Gráfico X - Distribuição dos públicos segundo a caracterização das áreas, por região 22
5. Desenho geral do CAF 23
   a. Definição e finalidade 24
   b. Público e unidades cadastradas 25
   c. Natureza e alcance das informações 27
   d. Inscrição, validação e integrações de dados 28
   e. Monitoramento e Fiscalização 31
   f. Rede CAF e prestação do serviço 32
   g. Arranjo de implementação 37
   h. Governança e atores institucionais 38
6. Teoria da Mudança do CAF 41
   a. Descrição 41
   b. Diagrama 49
7. Matriz de Indicadores 51
   a. Construção e estrutura da matriz 51
   b. Leitura da matriz à luz da Teoria da Mudança 53
8. Plano de Avaliação 56
   a. Construção e estrutura do Plano 56
   b. Estratégia de realização das avaliações 58
9. Análise de Avaliabilidade 59
   a. Condições existentes para o monitoramento e a avaliação 60

b. Lacunas e limitações 61
c. Implicações para a implementação do Plano de Monitoramento e Avaliação 62
10. Conclusões 64
11. Recomendações 67
12. Referências 70
Normativos e documentos institucionais 71

1. Introdução

O presente relatório resulta de um trabalho orientado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, em conjunto com o Departamento do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - DCAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA, realizado entre março e julho de 2026. O objetivo foi explicitar a lógica de funcionamento do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF e elaborar um plano de monitoramento e avaliação do instrumento.

O trabalho começou com atividades de alinhamento e entrevistas exploratórias e teve continuidade em oficinas temáticas. Inicialmente, foram discutidos aspectos conceituais, as características dos diferentes públicos da agricultura familiar e os principais problemas por eles enfrentados. A partir dessa discussão, buscou-se distinguir, nesse conjunto mais amplo de problemas, aqueles sobre os quais o CAF pode atuar diretamente daqueles para os quais sua contribuição ocorre de forma indireta. Essa análise deu origem à árvore de problemas do Cadastro.

Com base nesse diagnóstico, foram construídas a árvore de objetivos e a relação entre as principais atividades, produtos e resultados esperados do CAF. As oficinas seguintes trataram dos arranjos de governança e implementação, das responsabilidades institucionais, dos indicadores disponíveis ou necessários e das questões que poderiam orientar avaliações futuras. Ao final, foram consolidados a Teoria da Mudança e o modelo lógico do CAF, a matriz de indicadores e o Plano de Avaliação.

A natureza do objeto analisado exige uma atenção particular. O CAF não é uma política setorial que entrega diretamente crédito, assistência técnica, terra, renda ou acesso a mercados. É um instrumento de identificação, caracterização e reconhecimento da agricultura familiar que também organiza informações para a ação estatal e apoia a articulação de seus públicos com diferentes políticas públicas. Por isso, a análise distingue os resultados mais diretamente relacionados ao funcionamento do Cadastro daqueles que dependem da atuação de outros programas, instituições e de condições econômicas, sociais e territoriais mais amplas.

Essa distinção estrutura o relatório. O Quadro 1 apresenta, de forma sintética, a sequência das oficinas, destacando a questão central trabalhada em cada etapa e o principal produto resultante do processo. Essa sequência evidencia o caráter cumulativo do trabalho, em que os produtos construídos em cada etapa serviram de base para o desenvolvimento

das etapas subsequentes. Os produtos sistematizados nesse percurso constituem a base empírica e analítica das seções seguintes do relatório.

As primeiras seções apresentam o contexto institucional do CAF, o problema ao qual o instrumento responde e a diversidade de seus públicos. Na sequência, são descritos seu funcionamento, os arranjos de implementação e governança e a Teoria da Mudança construída nas oficinas. Por fim, são apresentados a matriz de indicadores, o Plano de Avaliação e a análise de avaliabilidade, que organizam as bases para o monitoramento e para avaliações futuras do Cadastro.

Quadro 1 - Síntese das oficinas

Etapa	Questão central	Principal produto
Oficina 1	Quem são os públicos do CAF e quais são suas características?	Caracterização qualitativa dos públicos
Oficina 2	Quais problemas afetam a agricultura familiar e sobre quais deles o CAF pode atuar?	Delimitação do campo de contribuição do CAF
Oficina 3	Quais são as causas e consequências dos problemas identificados?	Árvore de problemas
Oficina 4	Quais situações positivas correspondem aos problemas identificados?	Árvore de objetivos
Oficina 5	Quais ações e entregas produzem os resultados pretendidos?	Desenho do modelo lógico
Oficina 6	Quem participa da governança do CAF e quais funções exerce?	Mapeamento dos atores e das funções de decisão, orientação, controle e incidência
Oficina 7	Como estão distribuídas as responsabilidades pela implementação do CAF?	Mapa do arranjo de implementação
Oficina 8	O que deve ser monitorado para acompanhar as atividades, os produtos e os resultados do CAF?	Matriz de indicadores de monitoramento
Oficina 9	Quais perguntas devem orientar a avaliação do CAF?	Banco de perguntas e dimensões avaliativas
Oficina 10	Como estruturar uma agenda de avaliação viável para o CAF?	Plano de Avaliação com perguntas, evidências, métodos, viabilidade e responsáveis

2. Contextualização

a. Da DAP ao CAF: a agricultura familiar e a necessidade de identificação pública

A agricultura familiar ocupa parcela expressiva da estrutura agropecuária brasileira e reúne um universo social e produtivo bastante diverso. O Censo Agropecuário de 2017 identificou cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, correspondentes a 77% dos estabelecimentos agropecuários do país. Esses estabelecimentos ocupavam aproximadamente 23% da área recenseada e reuniam 10,1 milhões de pessoas ocupadas, cerca de 67% do pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2019).

Esses números, contudo, abrangem realidades muito distintas. A agricultura familiar combina diferentes níveis de renda e inserção nos mercados, atividades produtivas, formas de organização do trabalho, relações com a terra e estratégias de reprodução econômica e social. A literatura tem chamado atenção tanto para sua diversidade econômica e heterogeneidade social quanto para as desigualdades existentes no interior da própria categoria, o que limita interpretações baseadas apenas em médias ou características gerais (SCHNEIDER; CASSOL, 2014; AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

O reconhecimento dessa diversidade ocorreu paralelamente à consolidação da agricultura familiar como categoria de ação pública. A partir da década de 1990, ampliou-se progressivamente o conjunto de políticas destinadas a esse público, inicialmente com maior peso dos instrumentos agrícolas e agrários e, posteriormente, com a incorporação de políticas sociais, de desenvolvimento territorial, segurança alimentar, comercialização e construção de mercados (GRISA; SCHNEIDER, 2014). A expansão e diversificação dessas políticas aumentaram também a necessidade de critérios comuns e instrumentos administrativos capazes de identificar seus destinatários.

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, constituiu um marco nesse processo ao estabelecer as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais e definir os requisitos gerais de enquadramento do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural. A lei conferiu uma referência nacional para delimitação desse público e para a formulação das políticas a ele destinadas.

A definição legal, entretanto, precisa ser traduzida em instrumentos administrativos que permitam reconhecer e caracterizar as pessoas, unidades familiares e organizações abrangidas. Para que políticas de crédito, assistência técnica, comercialização, acesso à terra, proteção social, habitação, fomento e outras ações públicas possam utilizar a condição de agricultor familiar em seus processos, o Estado necessita de mecanismos capazes de registrar esse público e disponibilizar informações adequadas à sua identificação.

Antes da implantação do CAF, essa função era desempenhada principalmente pela Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP. Criada originalmente no âmbito do Pronaf, a DAP passou, com a ampliação das políticas dirigidas à agricultura familiar, a ser utilizada como referência para o acesso a diferentes programas e ações governamentais.

A expansão de seus usos e a própria diversificação das políticas e dos públicos da agricultura familiar contribuíram para a necessidade de um instrumento cadastral mais abrangente. O Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, regulamentou a Lei nº 11.326/2006 e instituiu o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF, destinado à identificação e à qualificação da Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA, dos empreendimentos familiares rurais e das formas associativas da agricultura familiar.

A passagem da DAP para o CAF envolveu mais do que a substituição de um documento. O novo Cadastro ampliou as informações registradas e exigiu o desenvolvimento de uma nova plataforma tecnológica, a reorganização da rede responsável pelo cadastramento e a definição de procedimentos de credenciamento, formação, documentação, validação, atualização e monitoramento.

O sistema do CAF entrou em operação em 1º de novembro de 2022. A partir daí, iniciou-se um período de transição em que DAPs ainda conviveram com a inscrição progressiva de agricultores familiares e organizações no novo Cadastro.

b. Implantação e consolidação institucional do CAF

A implantação do CAF ocorreu de forma gradual e foi acompanhada por ajustes normativos, operacionais e tecnológicos. A transição demandou adaptação das entidades e dos agentes cadastradores, assimilação dos novos procedimentos, produção de materiais de orientação e desenvolvimento das capacidades necessárias à gestão e ao funcionamento do sistema.

A recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em 2023, reorganizou institucionalmente a gestão federal das políticas de agricultura familiar e inseriu a consolidação do CAF entre as atribuições da nova estrutura ministerial. Nesse período, foram adotadas medidas para assegurar a continuidade do acesso às políticas durante a transição, entre elas a prorrogação da validade de DAPs, ao mesmo tempo em que avançavam a mobilização da Rede CAF, a revisão dos procedimentos e o desenvolvimento da nova versão do sistema.

Ao longo de 2023 e 2024, o processo combinou a manutenção das condições necessárias ao atendimento do público com a preparação de mudanças estruturais no Cadastro. Foram realizados ajustes nas regras de inscrição, nas exigências documentais, nos mecanismos de validação e monitoramento, no credenciamento das entidades e na relação do CAF com as políticas públicas usuárias.

Esse processo resultou na implantação do CAF 3.0, em março de 2025. A nova versão foi acompanhada de ações de formação da Rede, ambientes de treinamento, testes e ajustes no sistema. No mesmo período, foi revisto o marco normativo que disciplina a inscrição e a organização da Rede CAF. A trajetória do CAF deve ser compreendida, portanto, como um processo ainda recente de implantação e consolidação de um cadastro nacional cuja operação depende da articulação entre normas, sistema tecnológico, gestão central, Rede CAF e políticas públicas que utilizam suas informações.

Marcos Normativos

A base normativa do CAF possui como referências centrais a Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e os requisitos gerais de enquadramento; o Decreto nº 9.064/2017, que regulamenta a Lei e institui o CAF; e as normas infralegais que disciplinam os procedimentos de inscrição, a documentação, a organização da Rede e situações específicas de cadastramento.

Atualmente, a Portaria MDA nº 19, de 21 de março de 2025, e suas alterações estabelecem as condições e os procedimentos gerais de inscrição no CAF. A Portaria MDA nº 20, da mesma data, disciplina o ingresso e a organização das entidades que compõem a Rede CAF.

Quadro 2 - Principais marcos normativos do CAF

Ato normativo	Objeto principal	Papel no percurso institucional

Lei nº 11.326/2006	Estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e os requisitos gerais de enquadramento	Marco legal da agricultura familiar
Decreto nº 9.064/2017	Regulamenta a Lei nº 11.326/2006 e institui o CAF	Criação do CAF
Portaria SAF/Mapa nº 293/2022	Estabelece procedimentos gerais para inscrição no CAF	Regulamentação inicial da operação
Portaria MDA nº 20/2023 e alterações	Atualiza os procedimentos de inscrição durante a transição	Reorganização normativa do Cadastro
Portaria Conjunta MDA/Incra nº 3/2025	Disciplina a inscrição de beneficiários do PNRA mediante compartilhamento de dados	Integração com política de reforma agrária
Portaria MDA nº 19/2025 e alterações	Estabelece as condições e os procedimentos gerais de inscrição	Regulamento atual da inscrição
Portaria MDA nº 20/2025	Estabelece as condições para ingresso de entidades na Rede CAF	Regulamento atual da Rede CAF
Portaria MDA nº 73, de 4 de março de 2026	Estabelece prazo mínimo para atualização de quadro social de cooperativas e associações no CAF	Alteração pontual nas regras de inscrição

Nesse contexto, o CAF chega ao período analisado neste relatório como um instrumento nacional já implantado, sustentado por marco normativo próprio, sistema informatizado e uma rede descentralizada de entidades responsáveis pelo cadastramento, ao mesmo tempo em que é relativamente jovem e permanece em processo de consolidação e aperfeiçoamento. Sua capacidade de cumprir a função de identificar e qualificar a agricultura familiar depende não apenas da existência formal do Cadastro, mas de sua capacidade de alcançar diferentes públicos e territórios, produzir informações confiáveis e manter articulação com as políticas públicas que utilizam seus registros. É a partir desse contexto que a seção seguinte examina os principais problemas relacionados à atuação do CAF.

3. Diagnóstico do Problema

a. descrição do problema

A agricultura familiar brasileira reúne situações sociais, econômicas, produtivas e territoriais bastante distintas. Como discutido na seção anterior, a existência de critérios comuns de enquadramento não elimina a heterogeneidade interna desse universo. Diferentes condições de renda, acesso à terra e aos recursos produtivos, inserção nos mercados, infraestrutura e relação com as instituições públicas produzem possibilidades também distintas de reprodução econômica e social das famílias (SCHNEIDER; CASSOL, 2014; AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

Essa diversidade se expressa também territorialmente, pois as condições de vida e de produção da agricultura familiar estão relacionadas às formas de ocupação e uso da terra. Também estão relacionadas à disponibilidade de infraestrutura e serviços, às oportunidades econômicas e às relações sociais construídas nos territórios. O rural, nesse sentido, não constitui apenas o espaço físico em que se desenvolve a produção, mas também um espaço de vida e reprodução social das famílias (WANDERLEY, 2009).

Foi nesse contexto mais amplo que as oficinas iniciaram a discussão sobre os problemas que afetam os públicos da agricultura familiar. Entre as questões levantadas apareceram condições precárias de trabalho, baixa capacidade de investimento e agregação de valor, dificuldades de acesso a tecnologias, assistência técnica e infraestrutura, barreiras à comercialização, dependência de intermediários, conflitos territoriais, vulnerabilidade às mudanças climáticas, envelhecimento e êxodo rural, desigualdades sociais e dificuldades de acesso às políticas públicas.

Esses problemas não se situam, entretanto, no mesmo nível nem estão submetidos à mesma capacidade de intervenção do CAF. Parte deles decorre de condições históricas e estruturais da agricultura e dos territórios rurais e exige políticas específicas de acesso à terra, crédito, assistência técnica, infraestrutura, proteção social, comercialização e desenvolvimento produtivo. A própria trajetória das políticas para a agricultura familiar demonstra a formação progressiva de um conjunto diversificado de instrumentos estatais voltados a diferentes dimensões das condições de vida e de produção desse público (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Ao mesmo tempo, o acesso às políticas públicas não depende apenas de sua existência formal. As condições concretas de implementação, a presença territorial das instituições, a disponibilidade de informação, os procedimentos administrativos e as formas de interação entre o Estado e seus públicos podem produzir diferentes condições de acesso e, em determinados contextos, reforçar desigualdades preexistentes (PIRES, 2019). Para um instrumento de identificação como o CAF, essa questão assume especial relevância, uma vez

que a possibilidade de reconhecer administrativamente diferentes segmentos da agricultura familiar está relacionada às condições pelas quais esses públicos conseguem chegar ao Cadastro e ser adequadamente representados por suas regras e registros.

As discussões realizadas nas oficinas permitiram, a partir desse universo, distinguir dois níveis de problema. O primeiro corresponde a um problema público mais amplo, relacionado às situações de vulnerabilidade socioeconômica e exclusão produtiva que atingem segmentos da agricultura familiar. Trata-se de uma condição resultante da combinação de fatores históricos, econômicos, sociais, territoriais e institucionais e que envolve desigualdades no acesso à terra, aos recursos produtivos, à infraestrutura, aos mercados, aos serviços e às políticas públicas.

O segundo nível foi delimitado a partir da finalidade e dos instrumentos efetivamente disponíveis ao CAF. Nesse plano, o problema institucional foi formulado nas oficinas da seguinte maneira: **capacidade insuficiente do Estado para identificar, caracterizar, reconhecer e conferir visibilidade à diversidade da agricultura familiar, limitando o acesso equitativo de seus públicos às políticas públicas e a capacidade estatal de planejamento, focalização e coordenação de suas ações.**

Essa insuficiência produz implicações em duas direções. Para os diferentes públicos da agricultura familiar, pode significar invisibilidade institucional, dificuldades de reconhecimento administrativo e barreiras à relação com políticas que utilizam o Cadastro. Para o Estado, limita a produção de conhecimento sobre quem são esses públicos, onde estão e quais são suas características, reduzindo as informações disponíveis para planejamento, focalização, articulação e acompanhamento das ações públicas.

Os dois níveis estão relacionados de maneira interdependente: condições de vulnerabilidade, isolamento territorial, dificuldades documentais, reduzida conectividade ou baixa presença institucional podem dificultar o acesso de determinados grupos aos mecanismos de cadastramento e reconhecimento. Por outro lado, limitações na identificação e caracterização desses públicos podem restringir sua visibilidade perante o Estado e sua relação com políticas públicas, contribuindo para a permanência de desigualdades já existentes.

Quadro 3 - Níveis do problema

Nível	Formulação	Relação com o CAF

Problema público amplo	Vulnerabilidade socioeconômica e exclusão produtiva de segmentos da agricultura familiar	O CAF pode contribuir para seu enfrentamento, mas não dispõe dos meios para resolvê-lo isoladamente
Problema institucional	Capacidade insuficiente de identificação, caracterização, reconhecimento e visibilidade da diversidade da agricultura familiar	Constitui o núcleo sobre o qual o CAF possui maior capacidade de intervenção direta

A distinção entre esses dois planos permitiu delimitar com maior precisão os problemas considerados na construção da árvore e diferenciar aqueles mais próximos da atuação do CAF daqueles sobre os quais sua relação é predominantemente indireta ou que se encontram fora de seu campo de intervenção, ainda que o CAF possa articular e produzir informações também sobre essas dimensões.

b. árvore de problemas

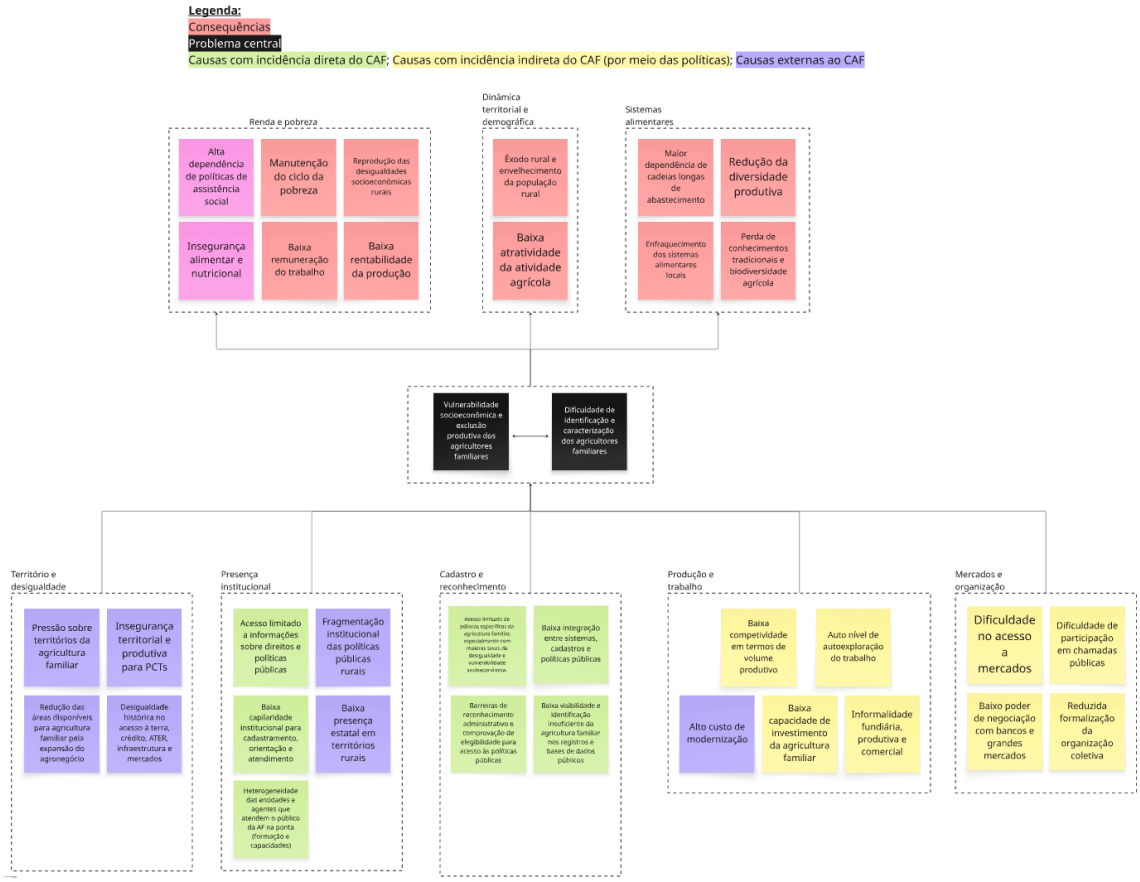
A árvore de problemas foi construída a partir das situações identificadas nas oficinas e de sua organização segundo possíveis relações de causa e consequência. O exercício não pretende estabelecer relações causais empiricamente comprovadas entre todos os elementos representados, mas explicitar as hipóteses construídas coletivamente sobre como diferentes problemas se articulam e qual é a posição ocupada pelo CAF nesse conjunto.

No núcleo da árvore encontram-se os dois níveis apresentados anteriormente: de um lado, a vulnerabilidade socioeconômica e a exclusão produtiva de segmentos da agricultura familiar; de outro, as dificuldades relacionadas à capacidade estatal de identificar e caracterizar adequadamente esses públicos. A árvore permite observar que alguns dos fatores levantados se encontram próximos dos instrumentos mobilizados pelo CAF, enquanto outros dependem predominantemente de políticas e condições externas ao Cadastro.

Para facilitar a leitura da árvore, os elementos foram diferenciados por cores segundo sua posição e sua relação com a atuação do CAF. Os problemas situados no núcleo da árvore são apresentados em preto, enquanto as consequências aparecem em tons de rosa. Entre as causas, a cor verde identifica aquelas com incidência direta do CAF; a cor amarela, as causas sobre as quais o Cadastro possui incidência indireta, por meio da articulação com outras políticas públicas; e a cor lilás, as causas externas ao campo de atuação do CAF. A classificação permite visualizar, dentro de um mesmo conjunto de problemas relacionados à

agricultura familiar, diferentes graus de proximidade com os instrumentos disponíveis ao Cadastro.

Figura 1 - Árvore de problemas do CAF



As causas foram organizadas em cinco dimensões: território e desigualdade; presença institucional; cadastro e reconhecimento; produção e trabalho; e mercados e organização. As dimensões não são necessariamente homogêneas quanto à relação com o CAF: uma mesma dimensão pode reunir causas classificadas de maneiras distintas, conforme representado pelas cores da árvore.

Para delimitar o campo de atuação do instrumento, as situações identificadas foram classificadas segundo sua relação com o CAF, distinguindo-se aquelas sobre as quais o Cadastro possui maior possibilidade de incidência direta, aquelas para cujo enfrentamento pode contribuir por meio de sua articulação com outras políticas e aquelas predominantemente externas ao seu campo de atuação.

Quadro 4 - Causas identificadas na árvore de problemas

Dimensão	Principais problemas identificados	Classificação em relação ao CAF
Território e desigualdade	Pressões sobre os territórios da agricultura familiar; insegurança territorial de povos e comunidades tradicionais; redução das áreas disponíveis; e desigualdades históricas no acesso à terra, ao crédito, à assistência técnica, à infraestrutura e aos mercados.	Causas externas ao CAF
Presença institucional	Acesso limitado a informações sobre direitos e políticas públicas; baixa capilaridade dos serviços de cadastramento, orientação e atendimento; diferenças nas capacidades das entidades e dos agentes da Rede CAF; fragmentação das políticas voltadas ao meio rural; e reduzida presença estatal em determinados territórios.	Causas com incidência direta do CAF e causas externas ao CAF
Cadastro e reconhecimento	Dificuldades de acesso de determinados públicos ao Cadastro; baixa integração entre sistemas, cadastros e políticas públicas; obstáculos normativos e operacionais ao reconhecimento administrativo e à elegibilidade; e insuficiente identificação e visibilidade da agricultura familiar nos registros e bases públicas.	Causas com incidência direta do CAF
Produção e trabalho	Baixa capacidade de investimento; informalidade fundiária, produtiva e comercial; dificuldades de competitividade em contextos de baixo volume produtivo; dependência de jornadas extensas de trabalho; e elevados custos de modernização da produção.	Causas com incidência indireta do CAF, por meio das políticas públicas, e causa externa ao CAF
Mercados e organização	Dificuldades de acesso aos mercados e às chamadas públicas; baixo poder de negociação dos agricultores diante de instituições financeiras e grandes compradores; e limitações relacionadas à formalização da produção e das formas coletivas de organização.	Causas com incidência indireta do CAF, por meio das políticas públicas

As cinco dimensões dialogam com questões já apontadas pela literatura sobre a agricultura familiar e sobre a implementação de políticas públicas. As dimensões de território e desigualdade e de produção e trabalho refletem a heterogeneidade das condições de reprodução econômica e social da agricultura familiar e as desigualdades existentes no

interior da própria categoria (WANDERLEY, 2009; SCHNEIDER; CASSOL, 2014; AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018). A dimensão de presença institucional chama atenção para o fato de que a oferta de uma política ou serviço não implica condições uniformes de acesso e que os processos de implementação podem interagir com desigualdades sociais e territoriais preexistentes (PIRES, 2019). Já as dimensões de cadastro e reconhecimento e de mercados e organização relacionam-se à crescente institucionalização da agricultura familiar como público de políticas e à diversificação dos instrumentos estatais voltados à sua identificação, organização econômica e inserção em mercados (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A posição ocupada pelas dimensões na árvore também permite diferenciar a relação das causas identificadas com a atuação do CAF. As causas com incidência direta do CAF concentram-se principalmente nos campos da presença institucional e do cadastro e reconhecimento, envolvendo condições de acesso ao cadastramento, capacidades da Rede, adequação das regras, inclusão de diferentes públicos, qualidade da identificação e integração entre informações e políticas.

Já problemas referentes à capacidade de investimento, às condições de trabalho, à informalidade produtiva, à inserção nos mercados e ao poder de negociação aparecem predominantemente como causas com incidência indireta do CAF, por meio das políticas públicas. Nesses casos, o CAF pode contribuir ao tornar os públicos identificáveis, reconhecidos e passíveis de articulação com outras políticas, mas a intervenção substantiva depende dos instrumentos próprios de crédito, assistência técnica, acesso à terra, comercialização, infraestrutura, proteção social e desenvolvimento produtivo. A árvore também identifica causas externas ao CAF, associadas sobretudo a condições estruturais sobre as quais o Cadastro não dispõe de instrumentos de intervenção.

No campo das consequências, as oficinas identificaram efeitos associados a três grandes dimensões: renda e pobreza; dinâmica territorial e demográfica; e sistemas alimentares. Em renda e pobreza, foram apontadas a manutenção das desigualdades socioeconômicas, a baixa remuneração do trabalho, a reduzida rentabilidade e situações de insegurança alimentar e nutricional. Na dinâmica territorial e demográfica, apareceram o êxodo rural, o envelhecimento da população e a redução da atratividade da atividade agrícola. Nos sistemas alimentares, foram identificados possíveis efeitos sobre a diversidade produtiva, os sistemas locais, os conhecimentos tradicionais e a biodiversidade agrícola.

Essas consequências encontram-se fora do campo de incidência direta do CAF e resultam da combinação de diferentes fatores econômicos, sociais, territoriais, institucionais e ambientais. Sua presença na árvore permite situar o problema relacionado ao CAF em um

contexto público mais amplo, sem atribuir ao instrumento capacidade de intervenção sobre questões que dependem de políticas e condições externas.

A árvore de problemas estabelece, assim, uma delimitação do campo em que o CAF se insere: reconhece as condições estruturais e os problemas mais amplos que afetam a agricultura familiar, identifica os mecanismos pelos quais esses problemas se relacionam e distingue, dentro desse conjunto, causas com incidência direta do CAF, causas com incidência indireta por meio das políticas públicas e causas externas ao CAF.

4. Público do CAF

a. Caracterização geral

Nas oficinas, a caracterização dos públicos do CAF partiu do reconhecimento de que a agricultura familiar reúne situações sociais, econômicas, produtivas e territoriais bastante diversas. Embora existam elementos comuns que permitem seu reconhecimento como categoria, as famílias diferenciam-se quanto às formas de organização do trabalho e da produção, às fontes de renda, às relações com a terra e o território, à inserção nos mercados e às condições de acesso a infraestrutura, tecnologias e instituições públicas. Essa heterogeneidade também é destacada pela literatura, que chama atenção para as diferenças existentes no interior da própria agricultura familiar e para os limites de tratá-la como um conjunto social e economicamente homogêneo (SCHNEIDER; CASSOL, 2014; AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

A centralidade da família na gestão e no trabalho apareceu como um dos elementos comuns aos diferentes públicos, ainda que assuma configurações distintas conforme as condições de cada unidade familiar. A ela se associam diferentes formas de organização da produção, combinações entre autoconsumo e comercialização e estratégias diversificadas de composição da renda. As famílias podem articular rendimentos provenientes da atividade produtiva com outras ocupações, trabalho agrícola ou não agrícola e benefícios sociais e previdenciários. Essas combinações, também observadas nos estudos sobre pluriatividade e fontes de renda das famílias rurais, fazem parte das estratégias de reprodução econômica e social da agricultura familiar (NASCIMENTO; AQUINO; DELGROSSI, 2022).

As oficinas também ressaltaram diferenças nas relações com a terra e o território, nas formas de inserção nos mercados e nas capacidades disponíveis para produzir e acessar

políticas e serviços. Os públicos do CAF estão presentes em contextos territoriais distintos, desenvolvem atividades diversas e se relacionam de diferentes maneiras com mercados locais, circuitos curtos, compras públicas, organizações coletivas e cadeias produtivas. Também enfrentam condições desiguais de acesso a infraestrutura, transporte, conectividade, assistência técnica e informação. Em determinados segmentos, essas diferenças se combinam com situações de baixa renda, dificuldades documentais e outras condições de vulnerabilidade. A importância das relações entre família, atividade econômica e território, assim como das desigualdades existentes entre diferentes segmentos da agricultura familiar, encontra respaldo na literatura sobre o tema (WANDERLEY, 2009; SCHNEIDER; CASSOL, 2014; AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

A partir dessas discussões, a caracterização foi sistematizada em sete dimensões: trabalho e gestão; produção; renda; território; mercados; capacidades e infraestrutura; e condições de vulnerabilidade. Elas não constituem uma tipologia de agricultores familiares, mas organizam aspectos considerados relevantes para compreender a diversidade do público com o qual o CAF se relaciona.

É importante distinguir, por fim, o universo mais amplo da agricultura familiar do conjunto de pessoas, unidades familiares e organizações efetivamente registradas no CAF. Os dados administrativos utilizados nesta seção permitem caracterizar aqueles que ingressaram no Cadastro, mas não representam, isoladamente, todo o público potencial da agricultura familiar. Essa distinção deve ser considerada especialmente na leitura de informações sobre cobertura, distribuição territorial e participação dos diferentes segmentos.

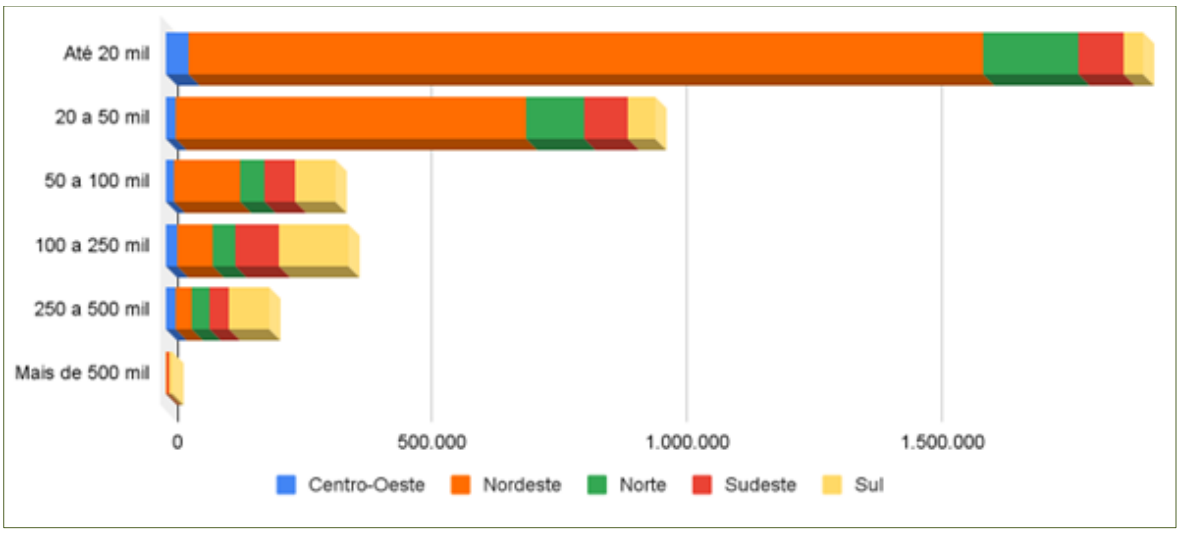
Quadro 5 - Dimensões de caracterização dos públicos

Dimensão	Características ressaltadas
Trabalho e gestão	Centralidade da família na gestão e no trabalho; diferentes formas de divisão das atividades entre os integrantes; combinação variável entre trabalho familiar e contratação de terceiros
Produção	Diversidade de atividades produtivas; diferentes escalas e formas de produção; combinação entre autoconsumo e comercialização
Renda	Diferentes combinações entre renda da produção, outras ocupações, atividades não agrícolas e benefícios sociais e previdenciários

Território	Diversas formas de ocupação, uso e relação com a terra e o território, em contextos rurais, urbanos e periurbanos
Mercados	Diferentes formas de inserção em feiras, mercados locais, circuitos curtos, compras públicas, organizações coletivas e cadeias produtivas
Capacidades e infraestrutura	Condições diferenciadas de acesso a tecnologias, conectividade, transporte, assistência técnica, informação e instituições
Condições de vulnerabilidade	Presença, em determinados segmentos, de baixa renda e escolaridade, dificuldades documentais, restrições de acesso digital e outras barreiras sociais, territoriais e institucionais

As dimensões sistematizadas no quadro sintetizam os principais aspectos considerados nas oficinas para caracterizar a diversidade dos públicos do CAF. Os dados do próprio Cadastro permitem observar como algumas dessas diferenças se manifestam entre as famílias registradas. A distribuição por faixas de renda apresenta forte concentração nos estratos inferiores: das 3.777.324 famílias consideradas no levantamento, aproximadamente 50,7% situam-se na faixa de até R$ 20 mil anuais e 76,1% possuem renda de até R$ 50 mil. A distribuição, contudo, varia significativamente entre as regiões, indicando que o perfil econômico do público registrado não é uniforme no território nacional.

Gráfico 1 - Distribuição das famílias registradas no CAF por faixas de renda e região



Região	Nº Famílias	Até 20 mil	20 a 50 mil	50 a 100 mil	100 a 250 mil	250 a 500 mil	+ de 500 mil

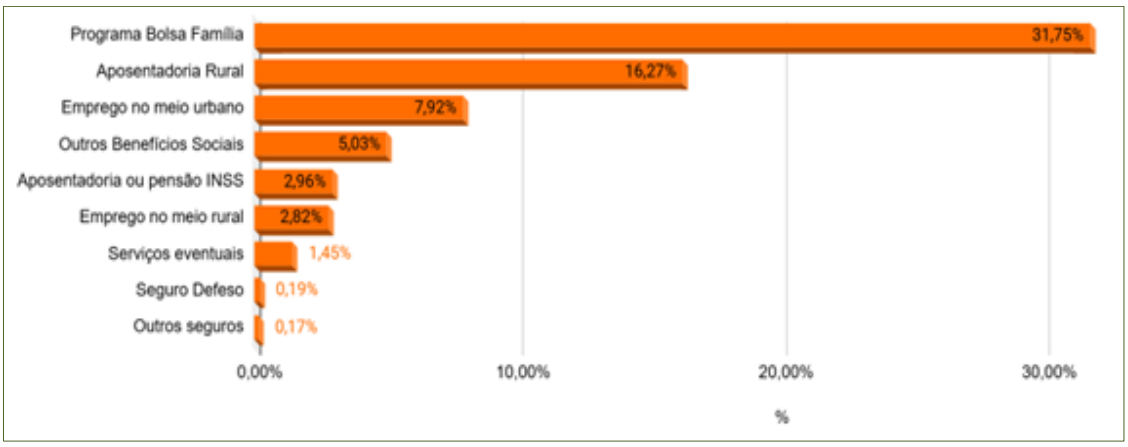
Centro-Oeste	120.759	44.641	18.930	15.683	22.245	18.041	1.219
Nordeste	2.478.394	1.557.587	686.449	128.575	70.881	33.255	1.647
Norte	431.418	186.498	114.899	50.190	43.399	35.345	1.087
Sudeste	359.563	90.375	86.267	58.379	86.523	36.216	1.803
Sul	387.190	36.533	51.725	79.728	135.197	78.239	5.768
TOTAL	**3.777.324**	**1.915.634**	**958.270**	**332.555**	**358.245**	**201.096**	**11.524**

Fonte: DCAF/MDA, base do CAF, dezembro de 2025.

As diferenças regionais são expressivas. Enquanto no Nordeste cerca de 62,8% das famílias consideradas encontram-se na faixa de até R$ 20 mil, essa proporção é de aproximadamente 43,2% no Norte, 37% no Centro-Oeste, 25,1% no Sudeste e 9,4% no Sul. Esses dados não devem ser tomados isoladamente como medida de pobreza ou vulnerabilidade, mas evidenciam diferenças importantes na composição econômica do público registrado pelo CAF.

A diversidade das estratégias familiares aparece também nas fontes de renda externas à produção agrária. Entre as fontes registradas, destacam-se o Programa Bolsa Família, presente em 31,75% das famílias consideradas, a aposentadoria rural, em 16,27%, e o emprego no meio urbano, em 7,92%, além de outros benefícios sociais, rendimentos previdenciários, emprego rural e serviços eventuais.

Gráfico 2 - Principais fontes de renda fora da produção agrária entre as famílias registradas no CAF



Posição	Tipo de renda fora	Nº Famílias	% Famílias
1	Programa Bolsa Família	1.199.066	31,75%
2	Aposentadoria Rural	614.650	16,27%
3	Emprego no meio urbano	299.080	7,92%
4	Outros Benefícios Sociais	190.074	5,03%

5	Aposentadoria ou pensão INSS	111.714	2,96%
6	Emprego no meio rural	106.441	2,82%
7	Serviços eventuais	54.716	1,45%
8	Seguro Defeso	7.312	0,19%
9	Outros seguros	6.255	0,17%

Fonte: DCAF/MDA, base do CAF, dezembro de 2025.

A presença dessas fontes reforça a necessidade de compreender a renda familiar para além do rendimento diretamente originado na produção. Benefícios sociais e previdenciários, trabalho fora do estabelecimento e outras ocupações integram, em diferentes combinações, as estratégias econômicas das famílias registradas, aspecto também destacado pelos estudos sobre pluriatividade e diversificação das fontes de renda no meio rural (NASCIMENTO; AQUINO; DELGROSSI, 2022).

b. Diversidade dos segmentos

Além das diferenças socioeconômicas e produtivas apresentadas anteriormente, as oficinas destacaram que os públicos relacionados ao CAF também se diferenciam pelas formas de pertencimento social e territorial, pelas atividades que desenvolvem, pela relação com políticas de acesso à terra e pelas formas de organização coletiva.

Para fins analíticos, essa pluralidade foi organizada em quatro eixos de diferenciação. Esses eixos não constituem categorias mutuamente excludentes nem substituem os critérios legais e regulamentares de enquadramento da agricultura familiar. Um mesmo público pode reunir mais de uma dessas características, como ocorre, por exemplo, quando pertencimento a povo ou comunidade tradicional se combina com determinada atividade produtiva ou forma específica de relação com o território.

Quadro 6 - Formas de diferenciação dos públicos do CAF

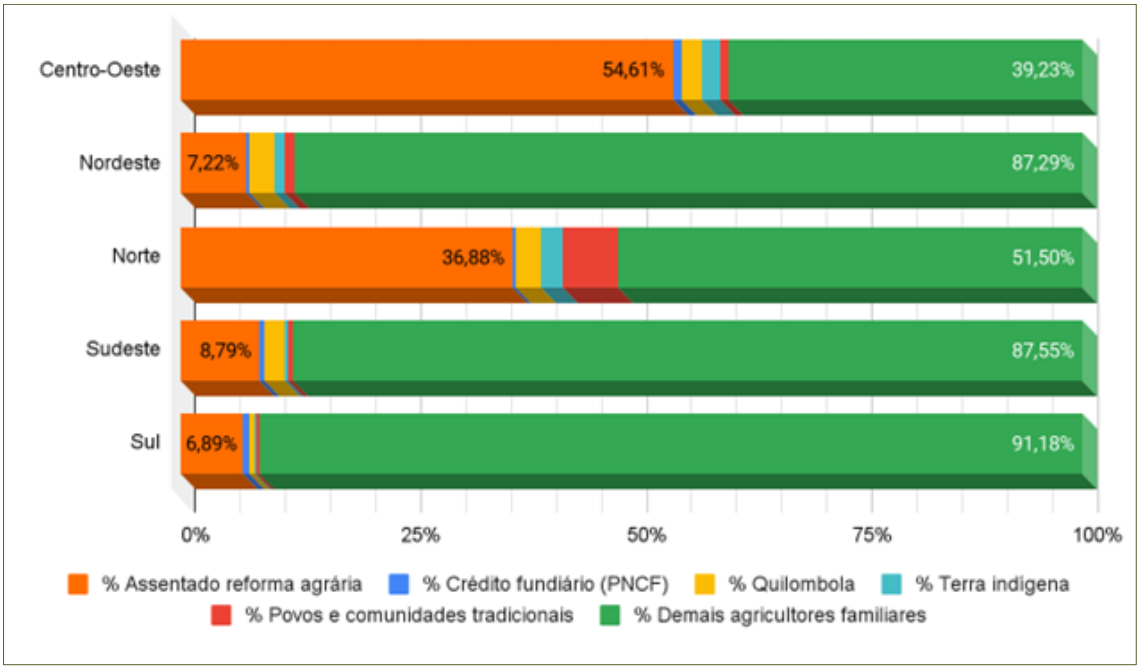
Forma de diferenciação	Exemplos discutidos nas oficinas	Aspectos relevantes para a caracterização e o cadastramento
Identidade, pertencimento e territorialidade	Povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais	Formas próprias de organização social e territorial; relações individuais ou coletivas com a terra e os recursos naturais; formas específicas de pertencimento e reconhecimento

Atividade produtiva	Pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas e aquicultores	Sazonalidade e ciclos produtivos; uso de recursos naturais; atividades que podem ocorrer sem área própria ou segundo relações específicas com o território; interação com registros próprios (RGP)
Relação com políticas de acesso à terra	Assentados da Reforma Agrária e beneficiários do PNCF	Diferentes formas de acesso, posse, uso e permanência na terra e articulação com sistemas e registros das políticas de origem
Organização coletiva	Associações, cooperativas e empreendimentos familiares	Composição social das organizações, participação de agricultores familiares, atualização de membros e diferentes formas de organização econômica coletiva

A organização nesses quatro eixos permite evidenciar que a diversidade dos públicos do CAF não decorre apenas de diferenças de renda ou de capacidade produtiva. Ela envolve identidades sociais, formas de territorialidade, atividades econômicas específicas, vínculos com outras políticas públicas e modalidades coletivas de organização. Essa diversidade integra o próprio universo reconhecido pela legislação e pelas políticas de agricultura familiar e precisa ser considerada na leitura dos dados cadastrais.

Os registros do CAF mostram também diferenças expressivas na composição dos públicos entre as regiões. A participação de assentados da reforma agrária, beneficiários do crédito fundiário, áreas caracterizadas como quilombolas ou terras indígenas, povos e comunidades tradicionais e demais agricultores familiares apresenta distribuições distintas no território nacional.

Gráfico 3 - Distribuição dos públicos segundo a caracterização das áreas, por região

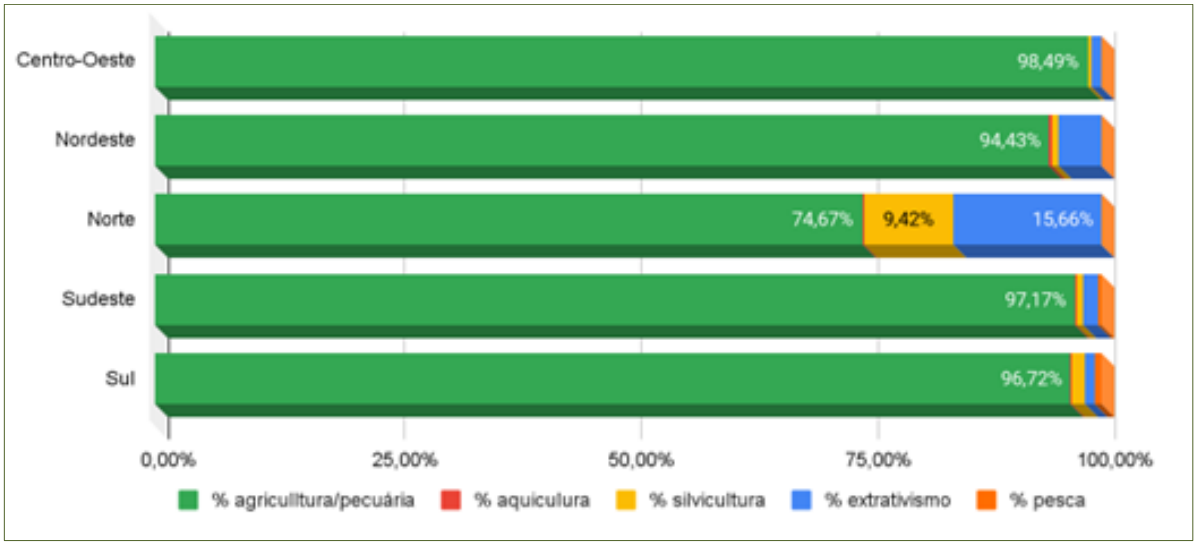


Região	Assentado reforma agrária	Crédito fundiário (PNCF)	Quilombola	Terra indígena	Povos e comunidades tradicionais	Demais agricultores familiares
Centro-Oeste	54,61%	0,90%	2,18%	2,12%	0,90%	39,23%
Nordeste	7,22%	0,50%	2,76%	1,12%	1,08%	87,29%
Norte	36,88%	0,24%	2,93%	2,43%	6,06%	51,50%
Sudeste	8,79%	0,57%	2,21%	0,33%	0,54%	87,45%
Sul	6,88%	0,77%	0,50%	0,28%	0,26%	91,18%

Fonte: DCAF/MDA, base do CAF, dezembro de 2025.

O Centro-Oeste e o Norte apresentam participação particularmente expressiva de áreas relacionadas à reforma agrária, enquanto o Norte reúne também maior participação relativa de povos e comunidades tradicionais entre as regiões apresentadas. Nordeste, Sudeste e Sul, por sua vez, apresentam maior participação da categoria de demais agricultores familiares. Os dados reforçam que a composição do público registrado assume configurações territoriais distintas. A diversidade também se expressa nas atividades produtivas registradas no Cadastro, que incluem, além das atividades agrícolas e pecuárias, extrativismo, silvicultura, aquicultura e pesca artesanal.

Gráfico 4 - Distribuição dos públicos segundo os tipos de atividades produtivas no CAF



Fonte: DCAF/MDA, base do CAF, dezembro de 2025.

A diversidade dos públicos não constitui, em si, um problema. Sua relevância para o CAF está no fato de que um instrumento nacional de identificação e caracterização precisa operar diante de situações sociais, produtivas e territoriais distintas. A caracterização desenvolvida nesta seção fornece, assim, uma referência para compreender o universo sobre o qual incidem as regras, os procedimentos de inscrição, a organização da Rede e os demais componentes do Cadastro descritos na seção seguinte.

5. Desenho geral do CAF

Esta seção tem como objetivo caracterizar o funcionamento atual do instrumento, e para isso apresenta os principais componentes institucionais e operacionais do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, descrevendo sua finalidade, os objetos de inscrição, as informações registradas, os procedimentos de cadastramento e validação, o funcionamento do sistema, a organização da Rede CAF e os mecanismos de gestão, monitoramento e governança.

a. Definição e finalidade

O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), como já tratado nas seções anteriores, é o instrumento oficial de identificação e qualificação das Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA), dos Empreendimentos Familiares Rurais (EFR) e das Formas Associativas de Organização da Agricultura Familiar. Essa definição, prevista na regulamentação do Cadastro, expressa sua função central de organizar o reconhecimento

administrativo dos públicos da agricultura familiar e reunir informações necessárias à sua caracterização.

Por meio do CAF são registradas informações sobre as unidades familiares, seus integrantes, atividades econômicas, força de trabalho, fontes de renda, estabelecimentos e formas de organização. O Cadastro produz, assim, uma base de informações que pode ser utilizada tanto para a identificação dos públicos quanto para o planejamento, a gestão e a articulação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

A inscrição ativa no CAF constitui requisito de acesso às ações e políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Isso não significa, contudo, que a inscrição determine, por si só, o acesso a cada política. Os respectivos órgãos gestores estabelecem critérios próprios de elegibilidade e devem verificar o atendimento aos requisitos específicos de seus programas. O CAF realiza, portanto, a identificação e qualificação do público da agricultura familiar, enquanto o acesso às políticas, seja para a concessão de benefícios, serviços ou oportunidades permanece sujeita às regras próprias de cada política pública. Essa distinção está expressamente prevista no art. 17 da Portaria MDA nº 19/2025, especialmente no seu § 1º

> Para acessar a cada uma das ações e políticas públicas da agricultura familiar, o inscrito no CAF deverá atender e comprovar os demais requisitos prescritos pelos respectivos órgãos gestores das políticas públicas e não abrangidos pelo art. 5º desta Portaria.

A partir dessas características, podemos destacar quatro funções complementares do CAF:

Quadro 7 - Funções do CAF

Função	Descrição
Identificação	Identificar administrativamente as unidades familiares, os empreendimentos familiares rurais e as formas associativas integrantes da agricultura familiar.
Qualificação	Registrar e organizar informações familiares, socioeconômicas, produtivas e territoriais necessárias à caracterização dos públicos cadastrados.
Habilitação para acesso às políticas públicas	Constituir requisito de acesso às ações e políticas que utilizam o CAF para identificação de seus públicos, sem substituir os demais critérios definidos pelos respectivos órgãos gestores.
Informação para o Estado	Produzir informações que possam subsidiar o planejamento, a focalização, o monitoramento, a produção de conhecimento e a articulação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

b. Público e unidades cadastradas

O CAF organiza suas inscrições em três categorias: Unidade Familiar de Produção Agrária, Empreendimento Familiar Rural e Formas Associativas de Organização da Agricultura Familiar. Nos termos da Portaria MDA nº 19, de 21 de março de 2025, essas categorias correspondem a diferentes formas de identificação das famílias, de seus empreendimentos e de suas organizações coletivas no Cadastro, e obedecem a requisitos próprios de enquadramento.

A Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) constitui a unidade básica de identificação das famílias no CAF. É formada por um ou mais indivíduos que compõem uma família e exploram uma combinação de fatores de produção, beneficiamento ou processamento. Para seu enquadramento, a regulamentação considera quatro critérios centrais: área de até quatro módulos fiscais; predominância da mão de obra familiar; obtenção de, no mínimo, metade da renda bruta familiar a partir das atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento; e gestão estritamente familiar.

O Empreendimento Familiar Rural (EFR) é constituído como pessoa jurídica, vinculado à UFPA e formado exclusivamente por um ou mais beneficiários com inscrição ativa no CAF. Pode ter como finalidade a produção, o beneficiamento, o processamento ou a comercialização de produtos agropecuários, bem como a prestação de serviços de turismo rural. A regulamentação submete o EFR aos mesmo requisitos de área, predominância da mão de obra familiar, composição da renda e gestão familiar.

As Formas Associativas de Organização da Agricultura Familiar correspondem a associações e cooperativas cuja composição social atende aos parâmetros definidos para participação de beneficiários com inscrição ativa no CAF. A regulamentação distingue cooperativas singulares, cooperativas centrais e associações da agricultura familiar, aplicando a cada modalidade critérios próprios de composição do quadro social.

Quadro 8 - Categorias de inscrição e principais requisitos

Categoria	Caracterização	Requisitos
UFPA	Unidade constituída pela família que explora combinação de fatores de produção, beneficiamento ou processamento	Área de até 4 módulos fiscais; predominância de mão de obra familiar; pelo menos 50% da renda bruta familiar proveniente das atividades do estabelecimento ou empreendimento; gestão estritamente familiar

EFR	Pessoa jurídica vinculada à UFPA, destinada à produção, beneficiamento, processamento ou comercialização de produtos agropecuários ou turismo rural	Formação exclusiva por beneficiário(s) com CAF ativo e atendimento aos requisitos de área, trabalho, renda e gestão previstos para UFPA e EFR
Cooperativa singular	Forma associativa	No mínimo 50% do quadro de cooperados constituído por beneficiários com CAF ativo
Cooperativa central	Forma associativa	Beneficiários com CAF ativo representando mais de 50% do quantitativo de cooperados pessoas físicas das cooperativas singulares
Associação	Forma associativa	Totalidade das pessoas jurídicas associadas com CAF ativo e mais da metade das pessoas físicas associadas com CAF ativo

Fonte: elaboração própria, com base na Portaria MDA nº 19, de 21 de março de 2025.

Além dessas formas de inscrição, a regulamentação contempla diferentes segmentos reconhecidos no âmbito da agricultura familiar, entre eles agricultores e empreendedores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, maricultores, povos indígenas, integrantes de comunidades quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Também admite UFPAs e empreendimentos situados em áreas urbanas e periurbanas.

c. Natureza e alcance das informações

O CAF reúne informações destinadas à identificação e à caracterização das unidades familiares, dos empreendimentos familiares rurais e das formas associativas da agricultura familiar. No caso das UFPAs, o registro abrange, entre outros aspectos, a composição familiar, o estabelecimento, as atividades econômicas, a força de trabalho, a renda e as formas de relação com a terra. Esse conjunto de informações permite caracterizar os públicos cadastrados e constitui uma base administrativa para utilização pelas políticas públicas e para produção de informações sobre a agricultura familiar.

A formação do registro combina informações declaradas pelo requerente, apresentação de documentos e mecanismos de validação e controle. A Portaria MDA nº 19/2025 estabelece que a inscrição ocorre mediante apresentação espontânea das

informações pelo requerente, sem prejuízo de sua validação, e prevê tanto a incorporação de dados provenientes de outros registros administrativos quanto o confronto das informações declaradas com bases de órgãos e entidades públicas. Ao final do cadastramento, é emitida a Declaração de Veracidade das informações prestadas.

O caráter declaratório do procedimento não significa, portanto, simples recepção e armazenamento das informações fornecidas. A constituição e a manutenção do registro envolvem documentos comprobatórios, atuação dos agentes cadastradores, regras aplicadas pelo sistema, validações e possibilidade de verificação posterior. Os procedimentos pelos quais esses mecanismos operam são apresentados na subseção seguinte.

As informações territoriais registradas no CAF devem ser compreendidas de acordo com a finalidade própria do Cadastro. A Portaria nº 19 define o estabelecimento como unidade territorial, contígua ou não, que pode ser composta por mais de um imóvel agrário à disposição da UFPA. O registro contempla diferentes formas de relação com a terra e admite situações em que determinadas atividades da agricultura familiar não estão associadas à propriedade individual de um imóvel.

Nesse sentido, embora reúna informações sobre área, estabelecimento, localização e formas de domínio ou posse, o CAF não tem por finalidade substituir os cadastros e registros fundiários, comprovar domínio ou promover regularização fundiária. As informações territoriais integram a caracterização administrativa e produtiva da unidade familiar para os fins próprios do Cadastro.

Essa delimitação é importante porque o CAF articula informações de naturezas distintas, familiares, econômicas, produtivas e territoriais, sem substituir os sistemas especializados responsáveis pela certificação ou gestão de cada uma dessas dimensões. Seu alcance está relacionado à identificação e qualificação da agricultura familiar e à organização dessas informações para utilização no âmbito das políticas públicas.

Quadro 9 - Natureza e limites institucionais do CAF

O CAF	O CAF NÃO
Identifica e qualifica UFPAs, Empreendimentos Familiares Rurais e Formas Associativas da Agricultura Familiar	Concede diretamente crédito, benefícios ou serviços
Registra informações familiares, socioeconômicas, produtivas e territoriais	Substitui os critérios específicos definidos por cada política pública

Combina informações declaradas, documentos, validações e mecanismos de controle	Produz certificação material exaustiva de todas as informações registradas
Registra estabelecimentos e diferentes formas de relação com a terra	Substitui cadastros fundiários, comprova domínio ou realiza regularização fundiária
Produz informações para utilização pelas políticas públicas e pela gestão do CAF	Substitui os sistemas especializados dos órgãos responsáveis por outras políticas e registros

d. Inscrição, validação e integrações de dados

A inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar é realizada por intermédio de entidades integrantes da Rede CAF, credenciadas para a prestação do serviço. O requerente procura uma unidade de atendimento da Rede, onde recebe orientação e apresenta as informações e os documentos necessários ao cadastramento. O serviço de inscrição é gratuito, conforme estabelece a Portaria MDA nº 19, de 21 de março de 2025.

A documentação exigida varia de acordo com a categoria de inscrição e com as características do público. Para as UFPAs, a regulamentação prevê documentos de identificação e residência, informações e documentos relativos à relação com a terra e à renda, admitindo diferentes formas de comprovação conforme a situação do requerente. Para os Empreendimentos Familiares Rurais e as Formas Associativas, são requeridos documentos relativos à pessoa jurídica, à representação legal, à constituição da organização e à composição de seu quadro social. A Portaria nº 19/2025 também estabelece procedimentos documentais específicos para determinados públicos, como beneficiários do PNRA e do PNCF, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e integrantes de povos e comunidades tradicionais.

O cadastramento combina as informações apresentadas pelo requerente com documentos e mecanismos de validação. Os dados são registrados no sistema por agente cadastrador da Rede CAF e podem ser complementados por informações provenientes de outros registros administrativos. A regulamentação prevê ainda a validação dos dados declarados mediante confronto com bases de órgãos e entidades públicas.

No funcionamento atual, o CAF realiza consultas e intercâmbios de informações com diferentes bases governamentais. Entre as integrações incorporadas ao sistema estão consultas à Receita Federal, aos Correios, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e ao Cadastro Único

para Programas Sociais. Essas conexões apoiam o preenchimento e a verificação de informações durante o cadastramento.

A figura 2 apresenta as principais integrações promovidas pelo sistema e as suas seguintes finalidades:

- Receita Federal: obter dados relativos a nome, sexo e nome da mãe;
- Correios: carregar as informações de endereço a partir do CEP informado;
- INCRA: consultar as informações de área da propriedade rural;
- CNIS: obter dados sobre benefícios previdenciários e sociais, vínculos empregatícios e fontes de renda;
- Cadastro Único: carregar informações sobre o recebimento do Programa Bolsa Família.

Figura 2 - Integrações de sistemas e dados ao CAF



Caso sejam identificadas pendências ou divergências, a conclusão da inscrição ficará condicionada à correção das informações, à complementação documental ou ao saneamento da situação apontada. Atendidas as exigências normativas, o procedimento é finalizado e a inscrição é ativada. A inscrição ativa constitui requisito de acesso às ações e políticas públicas que utilizam o CAF.

Nos termos do art. 19 da Portaria MDA nº 19/2025, a validade da inscrição é, como regra geral, de três anos, contados da data de ativação ou da última atualização. Para inscrições emitidas na Região Norte, a validade é de cinco anos. Durante sua vigência, a

inscrição pode ser atualizada quando houver alterações nos dados cadastrais referentes aos integrantes da unidade familiar, à mão de obra, à renda ou à área da UFPA. No caso das cooperativas e associações, a atualização de seu quadro social somente pode ocorrer após seis meses da última ativação, conforme a Portaria MDA nº 73, de 4 de março de 2026.

Ao longo desse ciclo, a inscrição pode assumir as situações cadastrais de ativa, inativa ou suspensa. A inscrição ativa habilita o acesso às políticas públicas que utilizam o CAF, observados os requisitos próprios de cada política; a inscrição inativa deixa de produzir essa habilitação; e a suspensão a interrompe temporariamente. A situação cadastral deve ser verificada pelas políticas usuárias, mesmo quando a inscrição ainda se encontra dentro de seu prazo de validade.

O sistema também constitui um dos meios pelos quais o CAF se relaciona com as políticas públicas. Além da consulta à situação cadastral, os dados do CAF podem ser disponibilizados e integrados a outros órgãos e sistemas, observadas as finalidades públicas, as regras de compartilhamento e os requisitos de proteção de dados aplicáveis. A Portaria nº 19/2025 disciplina o tratamento e o compartilhamento desses dados e estabelece sua utilização, entre outras finalidades, para formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas relacionadas à agricultura familiar.

A inscrição permanece ainda sujeita à confrontação posterior das informações e aos mecanismos de monitoramento e controle do Cadastro. A Portaria nº 19/2025 autoriza o Órgão Gestor a verificar os dados apresentados e adotar as providências necessárias quando forem identificadas possíveis irregularidades. Os procedimentos de monitoramento e fiscalização são detalhados a seguir.

e. Monitoramento e Fiscalização

O monitoramento do CAF constitui instrumento permanente de governança destinado a preservar a confiabilidade da base cadastral, assegurar a observância das normas que disciplinam o cadastramento e o credenciamento da Rede CAF e promover o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão do cadastro. Sua atuação busca identificar inconformidades cadastrais, prevenir a manutenção de registros incompatíveis com a regulamentação vigente e subsidiar a adoção de medidas corretivas, orientativas ou sancionatórias, conforme a natureza e a gravidade das situações identificadas.

As atividades de monitoramento e fiscalização estruturam-se em dois eixos complementares: o monitoramento ativo e o monitoramento reativo.

O monitoramento ativo compreende as ações planejadas e executadas diretamente pelo Órgão Gestor, independentemente de provocação externa. Essas ações consistem na realização de conferências pontuais sobre os registros de inscrição no CAF e sobre a atuação da Rede CAF, mediante análises documentais, cruzamentos de informações, verificações de conformidade cadastral e avaliações da observância dos requisitos previstos na regulamentação. O objetivo é identificar inconsistências, fragilidades procedimentais ou oportunidades de melhoria, permitindo a adoção tempestiva de medidas voltadas à correção dos registros, ao aperfeiçoamento dos procedimentos de cadastramento e ao fortalecimento da atuação da Rede CAF.

O monitoramento reativo decorre da análise de informações encaminhadas por terceiros, especialmente por meio de denúncias registradas na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), bem como de representações formuladas por órgãos de controle. Nesses casos, o Órgão Gestor realiza avaliação técnica preliminar das informações recebidas, verificando a existência de elementos mínimos que permitam identificar o fato noticiado e subsidiar eventual procedimento de apuração. A resposta administrativa é graduada de acordo com a autoria, compreensão e materialidade dos indícios identificados, podendo resultar no arquivamento da manifestação, na adoção de medidas corretivas e orientativas para saneamento cadastral ou, quando presentes indícios consistentes de infração por parte da Divisão de Rede ou do beneficiário do CAF, na instauração de processo administrativo específico para apuração dos fatos.

Em ambos os eixos, a atuação administrativa observa os princípios da legalidade, motivação, proporcionalidade, eficiência e segurança jurídica, buscando distinguir inconformidades meramente cadastrais, passíveis de correção mediante atualização do registro e orientação da Rede CAF, das situações que evidenciam indícios de fraude, dolo, reincidência ou outras infrações capazes de justificar a adoção de medidas sancionatórias. Dessa forma, o monitoramento não se limita à identificação de irregularidades, constituindo também mecanismo de melhoria contínua da qualidade dos registros, de fortalecimento da Rede CAF e de aprimoramento da governança do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar.

f. Rede CAF e prestação do serviço

A prestação do serviço público de inscrição, atualização e manutenção no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) ocorre de forma descentralizada e capilarizada por meio da Rede CAF, atualmente disciplinada e regulamentada pela Portaria MDA nº 20, de 21 de março de 2025. A Rede configura-se como um arranjo institucional composto por órgãos

e entidades públicas e privadas credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), que atuam diretamente na ponta para operacionalizar a entrada dos agricultores e agricultoras familiares no ecossistema das políticas públicas federais e estaduais.

Para garantir a coesão, o controle administrativo e a governança de uma rede de alcance nacional, a regulamentação estabelece o conceito estruturante de Divisão de Rede. A Divisão de Rede constitui a unidade organizacional da Rede CAF, sendo obrigatoriamente liderada por uma entidade credenciada que assume a função de Unidade Central, Unidade Regional ou Unidade Agregadora. Esse modelo assegura uma partilha de responsabilidades administrativas, jurídicas e operacionais, organizando a hierarquia da atuação em diferentes níveis de abrangência:

Pessoas Jurídicas de Direito Público (Âmbito Federal, Estadual e Municipal):

- **Unidade Central:** Órgão ou entidade pública da Administração Pública Federal (direta ou indireta) credenciada, constituída por Unidades Administrativas Intermediárias e Operacionais.
- **Unidade Administrativa Intermediária:** Órgão ou entidade pública vinculada a uma Unidade Central, responsável pela supervisão e gestão de Unidades Administrativas Operacionais.
- **Unidade Administrativa Operacional:** Órgão ou entidade pública vinculada a uma Unidade Intermediária, que congrega e coordena diretamente o conjunto de agentes cadastradores locais.
- **Unidade Regional:** Órgão ou entidade pública das Administrações Estaduais ou Municipais (como Prefeituras e empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER) credenciada para atuar em sua respectiva jurisdição territorial, constituída diretamente por seu conjunto de cadastradores.

Pessoas Jurídicas de Direito Privado (Entidades Representativas e Sociedade Civil):

- **Unidade Agregadora:** Entidade privada de abrangência nacional credenciada na Rede CAF, responsável pela gestão e integridade de suas ramificações em todo o país.
- **Unidade Intermediária:** Entidade privada de abrangência regional vinculada a uma Unidade Agregadora, encarregada do acompanhamento das unidades locais.
- **Unidade Operacional:** Entidade privada de abrangência local (como sindicatos de trabalhadores rurais e associações) vinculada a uma Unidade Intermediária, que

engloba o corpo técnico de agentes cadastradores que realizam o atendimento presencial aos produtores.

Integram esse arranjo institucional prefeituras municipais, órgãos federais e estaduais, empresas públicas de assistência técnica e extensão rural (EMATERs), além de sindicatos, confederações, federações e organizações representativas da agricultura familiar. A convivência entre entes públicos e privados de caráter social permite que o serviço do CAF seja ofertado por instituições com variadas formas de presença no território e diferentes graus de proximidade com as comunidades rurais.

A diversidade das entidades que compõem a Rede é relevante para a prestação de um serviço dirigido a públicos e territórios distintos. Como discutido na seção anterior, a agricultura familiar compreende diferentes segmentos, entre eles povos indígenas, comunidades quilombolas, demais povos e comunidades tradicionais, pescadores artesanais, extrativistas e beneficiários de políticas de acesso à terra. A organização territorial da Rede constitui, nesse sentido, uma das condições para ampliar a presença do serviço e responder às diferentes situações encontradas no processo de cadastramento.

No topo da governança institucional, a Rede CAF articula responsabilidades complementares. O MDA, por intermédio do Departamento do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - DCAF, atua como o Órgão Central Gestor, desempenhando atribuições normativas, tecnológicas, formativas e de fiscalização superior:

- **Regulamentação e Disciplina Normativa:** Cabe ao DCAF estabelecer os regulamentos, diretrizes e portarias que orientam a gestão e o manejo do Cadastro. O Órgão Central fixa as obrigações, vedações e limites de atuação dos agentes cadastradores, além de definir requisitos de habilitação e conformidade para o credenciamento de novas instituições.
- **Credenciamento e Acompanhamento:** o DCAF realiza a gestão do ingresso e o acompanhamento das entidades credenciadas, observando os requisitos estabelecidos para participação na Rede e produzindo informações que podem subsidiar a identificação de diferenças de cobertura e capacidade de atendimento entre os territórios.
- **Estratégia de Territorialização:** Como mecanismo de apoio ao planejamento governamental, destaca-se a implementação da Estratégia de Territorialização. Essa estratégia viabiliza a atuação de consultores e especialistas dedicados à realização de estudos diagnósticos e à proposição de ações em territórios considerados prioritários pelos indicadores de cobertura da política pública.

- **Formação Contínua:** Diante das constantes inovações regulatórias e tecnológicas, o Órgão Central promove ações de formação e suporte técnico. Tais ações visam qualificar o corpo funcional da Rede credenciada, garantindo a rápida assimilação das mudanças nos sistemas informáticos oficiais e esclarecendo dúvidas operacionais trazidas pela própria dinâmica do atendimento diário.

As entidades credenciadas constituem a base institucional e a sustentação física do atendimento no território. Na ponta desse fluxo administrativo, cabe às entidades manter a infraestrutura adequada, zelar pela proteção dos dados pessoais dos beneficiários (conforme as diretrizes da LGPD) e gerir a atuação de seus Responsáveis Técnicos e Agentes Cadastradores.

A proximidade das entidades e agentes cadastradores com os públicos atendidos também permite identificar dúvidas recorrentes, dificuldades documentais, limitações operacionais e especificidades que se manifestam durante a prestação do serviço. Essas informações podem retroalimentar a gestão central e subsidiar ajustes nas orientações, nos sistemas e nas estratégias de atuação da Rede.

A partir desse arranjo, podem ser destacadas três funções complementares da Rede CAF:

- **Presença Territorial e Acesso:** disponibilização de pontos e formas de atendimento que aproximem o serviço dos diferentes públicos e territórios;
- **Execução Técnica e Qualidade Cadastral:** orientação aos requerentes, recepção e análise da documentação, registro das informações, atualização e acompanhamento das inscrições;
- **Mediação Institucional e Retroalimentação:** circulação de informações entre os públicos, as entidades da Rede e a gestão central sobre dúvidas, dificuldades operacionais, demandas e necessidades de aperfeiçoamento.

Com o intuito de caracterizar o arranjo descrito, apresenta-se o panorama da composição da Rede CAF e do volume de inscrições realizadas segundo a natureza das entidades, com dados consolidados até junho de 2026.

As entidades públicas representam 66,6% das instituições que compõem a Rede CAF, incluindo prefeituras municipais, órgãos estaduais e federais e entidades públicas de assistência técnica e extensão rural. As entidades privadas correspondem a 33,4%, abrangendo, entre outras, organizações sindicais e entidades representativas da agricultura

familiar. Quanto às inscrições realizadas, os dados registram 2.461.459 cadastros por entidades públicas e 1.231.704 por entidades privadas.

Os dados mostram a participação dos dois segmentos na execução descentralizada do cadastramento, com predominância das entidades públicas tanto na composição da Rede quanto no volume de inscrições realizadas. A participação das entidades privadas também é expressiva e integra o arranjo territorial por meio do qual o serviço é prestado. Esses números permitem caracterizar a composição da Rede, mas sua leitura em termos de capilaridade, cobertura e acesso efetivo requer considerar também a distribuição territorial das entidades e dos públicos atendidos.

A Rede CAF constitui, assim, o componente territorial da implementação do Cadastro. Sua atuação conecta as regras e os sistemas definidos no âmbito da gestão central à prestação descentralizada do serviço e, no sentido inverso, permite que dificuldades e especificidades observadas nos territórios sejam incorporadas aos processos de gestão. Sua distribuição, capacidade de atendimento, formação e funcionamento constituem, por isso, dimensões relevantes para o monitoramento e a avaliação do CAF.

g. Arranjo de implementação

As subseções anteriores apresentaram separadamente os principais componentes do funcionamento do CAF: as regras que definem seus públicos e requisitos, os procedimentos de inscrição e validação, os mecanismos de monitoramento e a estrutura descentralizada da Rede CAF. Na prática, esses componentes operam de forma articulada e envolvem a participação de diferentes unidades do MDA, entidades da Rede, órgãos parceiros e políticas públicas que utilizam as informações do Cadastro.

A Oficina 7 buscou representar esse funcionamento a partir da distribuição das responsabilidades entre os atores envolvidos na implementação. O exercício não teve como finalidade reproduzir competências regimentais ou normativas, mas identificar quem participa das diferentes atividades necessárias para que o CAF opere, desde a definição das regras até a utilização de suas informações por outras políticas públicas.

A implementação pode ser compreendida como um ciclo que articula gestão central, sistema, Rede, registros, monitoramento e relação com políticas públicas. A gestão central estabelece e atualiza regras, orientações e procedimentos; essas definições são incorporadas aos sistemas e transmitidas à Rede; as entidades e agentes cadastradores realizam o atendimento e produzem ou atualizam os registros; os dados passam por

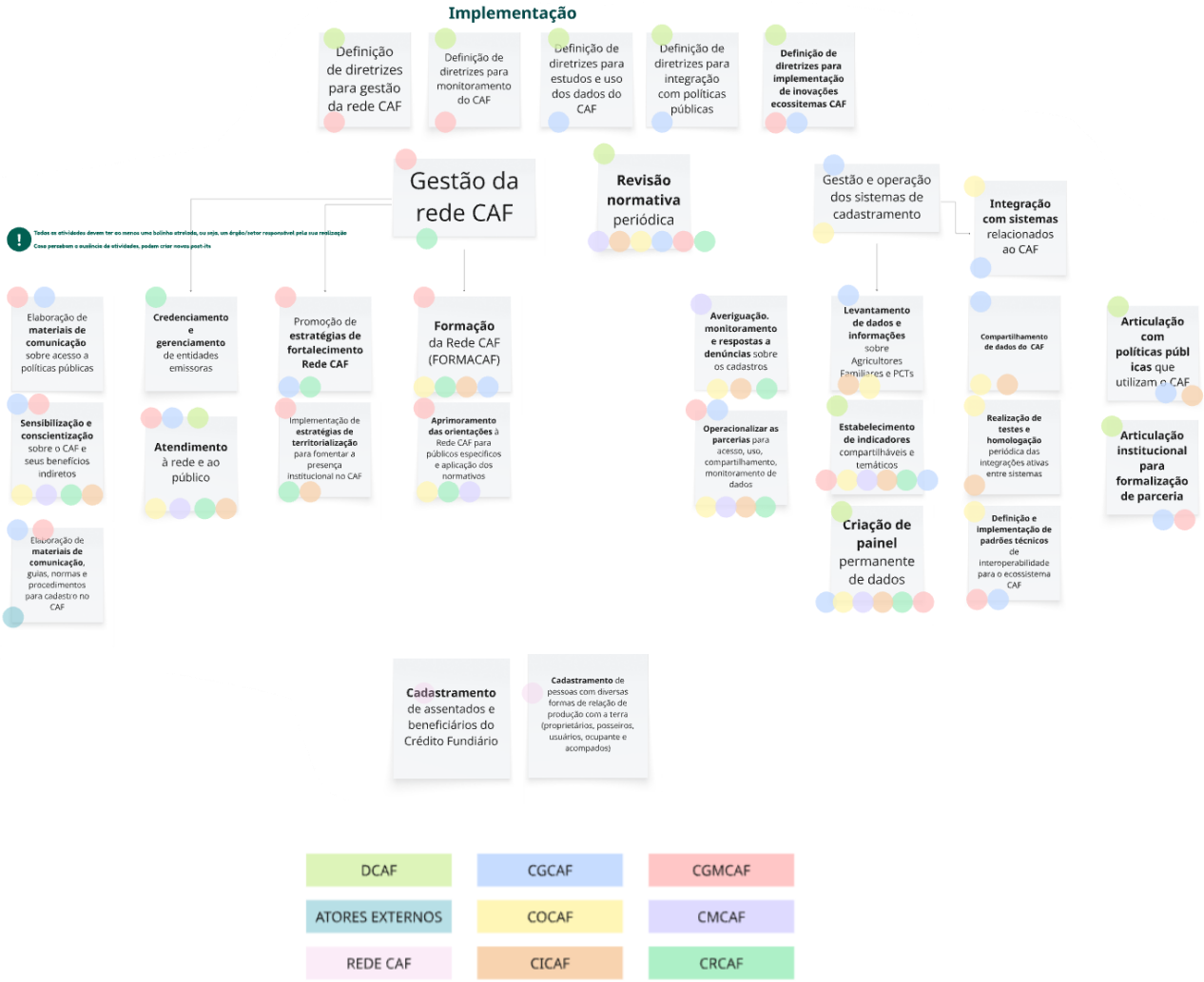
validações e mecanismos de monitoramento; e as informações resultantes são utilizadas tanto na gestão do próprio Cadastro quanto por políticas públicas e outros órgãos. Dúvidas, inconsistências e demandas surgidas nesse processo retornam à gestão e podem produzir ajustes em normas, sistemas, orientações e estratégias de atuação da Rede.

Essa dinâmica mostra que a implementação do CAF não se resume ao momento de emissão de uma inscrição. Ela envolve um ciclo contínuo de manutenção do instrumento, no qual mudanças normativas repercutem sobre o sistema e a Rede; problemas identificados durante o atendimento ou o monitoramento podem demandar ajustes nos procedimentos; e as necessidades das políticas públicas usuárias podem gerar demandas por informações, integrações ou alterações no funcionamento do Cadastro.

O arranjo apresenta também diferentes formas de participação. Algumas atividades se concentram na gestão do Cadastro, enquanto outras dependem diretamente da atuação das entidades e dos cadastradores nos territórios. Há ainda atividades que exigem interação com órgãos externos, particularmente aquelas relacionadas à integração de dados, ao reconhecimento de públicos vinculados a outras políticas e à utilização do CAF por programas governamentais.

O mapa elaborado na oficina sistematizou essa distribuição de responsabilidades entre os diferentes participantes da implementação.

Figura 3 - Mapa do arranjo de implementação do CAF



A leitura do mapa evidencia que algumas atividades possuem responsabilidade mais concentrada, enquanto outras envolvem participação compartilhada. A definição normativa e as diretrizes gerais situam-se mais próximas da gestão central; a prestação do serviço e o cadastramento dependem diretamente da Rede CAF; e atividades como formação, monitoramento, produção de informações, integração de sistemas e articulação com políticas mobilizam diferentes unidades e instituições.

Essa distribuição está relacionada à própria natureza do Cadastro. Para identificar e caracterizar um público nacional e diverso, o CAF combina padronização central de regras e sistemas com execução territorial descentralizada. Ao mesmo tempo, para que suas informações sejam utilizadas pelo Estado, precisa manter relações com bases administrativas e com políticas públicas geridas por diferentes órgãos. A implementação ocorre, portanto, na interação entre esses componentes, e não pela atuação isolada de uma única unidade ou instituição.

O mapa de implementação oferece, assim, uma leitura integrada dos elementos descritos ao longo desta seção. Enquanto as subseções anteriores detalharam os componentes do CAF, o arranjo de implementação mostra como eles se conectam na operação do instrumento e como diferentes atores participam dessa cadeia. A subseção seguinte complementa essa perspectiva ao examinar não a distribuição das atividades, mas as relações de decisão, orientação, controle e incidência que compõem a governança do Cadastro.

h. Governança e atores institucionais

O arranjo de implementação apresentado mostra como se distribuem e se articulam as atividades necessárias ao funcionamento do CAF. A governança, por sua vez, diz respeito às formas pelas quais diferentes atores participam da definição de diretrizes, da orientação, do controle, da participação social e da incidência sobre o Cadastro. O CAF possui um núcleo formal de gestão no âmbito do MDA, enquanto outros órgãos, instâncias e organizações participam a partir de competências próprias, relações institucionais ou canais de interlocução com a gestão do Cadastro. A Oficina procurou identificar essas diferentes posições e formas de participação.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, a gestão do CAF está situada na Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia (SAF), por meio do Departamento do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (DCAF). É nesse núcleo que se concentram a gestão do instrumento e funções relacionadas à regulamentação, aos procedimentos de inscrição, à Rede CAF, ao monitoramento, aos dados e à articulação com políticas públicas. No caso específico da Rede, a Portaria MDA nº 20/2025 atribui ao Órgão Gestor funções de orientação, credenciamento, regulamentação e acompanhamento das informações registradas no sistema de gestão da Rede.

Ao redor desse núcleo formal existem diferentes espaços de participação, controle e interlocução. O Comitê Permanente do CAF no âmbito do CONDRAF constitui espaço de participação e controle social, reunindo representações governamentais e sociais na discussão de temas vinculados à agricultura familiar e ao CAF.

Os órgãos de controle e outras instituições com atribuições de fiscalização e defesa da ordem jurídica também se relacionam com a governança do CAF. TCU, CGU e MPF foram agrupados no exercício da Oficina em razão de sua capacidade de produzir controles,

orientações, recomendações ou demandas que podem repercutir sobre o Cadastro, resguardadas as competências próprias e distintas de cada instituição.

Outra dimensão da governança corresponde à retroalimentação territorial e operacional. As Superintendências Federais do MDA e as entidades integrantes da Rede CAF constituem canais pelos quais dificuldades de aplicação das regras, problemas nos sistemas, barreiras enfrentadas pelos públicos e especificidades territoriais chegam à gestão central. Como discutido nas subseções anteriores, essa relação é particularmente relevante em um instrumento cuja execução do cadastramento ocorre de maneira descentralizada.

Os órgãos gestores das políticas públicas usuárias ocupam uma posição distinta. São responsáveis pelas decisões relativas às políticas sob sua gestão e utilizam o CAF para diferentes finalidades, como identificação, habilitação, elegibilidade, focalização ou produção de informações. Suas necessidades podem gerar demandas por dados, integrações ou adequações no Cadastro, criando uma relação permanente entre a gestão do CAF e os programas que utilizam suas informações.

Também participam desse ambiente atores com capacidade de incidência política e institucional. Os movimentos sociais do campo apresentam demandas relacionadas aos diferentes públicos da agricultura familiar e ao funcionamento do Cadastro. A Casa Civil, por sua vez, pode atuar em agendas estratégicas e intersetoriais do Governo Federal que repercutem sobre o CAF. Essas formas de participação diferem da gestão cotidiana do instrumento, mas integram o conjunto de relações institucionais considerado nas oficinas.

A Oficina sistematizou essas relações a partir de quatro funções: decisão, orientação, controle e incidência, conforme apresentado no quadro a seguir. As categorias representam a percepção construída pelos participantes sobre a forma como os atores se relacionam com o CAF e não substituem as competências legais, regimentais ou institucionais formalmente atribuídas a cada um deles.

Quadro 10 - Estrutura de governança

Ator	Decide	Orienta	Controla	Incide	Papel na governança
DCAF/SAF/MDA	●	●		●	Gestão do Cadastro e definição de regras, processos e prioridades
CPC/CAF - Condraf		●	●	●	Participação e controle social

TCU, CGU e MPF		●	●		Controle, fiscalização, defesa da ordem jurídica e recomendações, conforme competências próprias
Superintendências Federais		●	●	●	Interlocução e retroalimentação territorial
Órgãos gestores de políticas usuárias	●	●		●	Decisões em suas respectivas políticas e demandas relacionadas a dados, regras e integrações com o CAF
SE/MDA e Casa Civil	●	●		●	Coordenação de agendas estratégicas e intersetoriais com repercussão sobre o Cadastro
Rede CAF			●	●	Execução descentralizada, supervisão no âmbito da Rede e retroalimentação operacional
Movimentos sociais do campo				●	Expressão de demandas e incidência social sobre temas relacionados aos públicos do CAF

Nota: as categorias de decisão, orientação, controle e pressão refletem a percepção construída coletivamente durante a Oficina e não pretendem substituir ou esgotar as competências legais e regimentais formalmente atribuídas a cada ator.

O mapeamento mostra, portanto, uma governança organizada em torno de um núcleo formal de gestão, ao qual se conectam mecanismos de participação e controle social, controle institucional, execução e retroalimentação territorial, articulação com políticas públicas e incidência política e social. Esses canais possuem diferentes graus de formalização e operam por mecanismos distintos, mas integram o ambiente institucional no qual as decisões e os ajustes relacionados ao CAF são produzidos. Essas relações constituem uma das condições transversais consideradas na Teoria da Mudança apresentada na seção seguinte.

6. Teoria da Mudança do CAF

a. Descrição

A Teoria da Mudança do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar foi construída a partir do diagnóstico do problema, da árvore de objetivos e da identificação das atividades, produtos e resultados realizada nas oficinas. Considera também os componentes institucionais e operacionais descritos na seção anterior, que constituem a base de implementação do instrumento. Seu propósito é explicitar como se espera que as ações desenvolvidas no âmbito do CAF produzam mudanças e distinguir os resultados mais diretamente relacionados ao Cadastro daqueles que dependem da atuação de outras políticas públicas.

Essa distinção, conforme tratado na seção 3, decorre da própria natureza do CAF. O Cadastro atua diretamente sobre as condições de identificação, caracterização e reconhecimento da agricultura familiar, por meio das regras de cadastramento, do sistema informatizado, da Rede CAF, dos mecanismos de monitoramento, da produção e qualificação das informações e da articulação com outros órgãos e políticas. Não dispõe, entretanto, de instrumentos próprios de crédito, assistência técnica, acesso à terra, comercialização, proteção social ou desenvolvimento produtivo. Os resultados nessas dimensões dependem da utilização do Cadastro pelas políticas que dispõem dos instrumentos necessários para produzir mudanças nas condições produtivas, econômicas e sociais dos agricultores familiares.

O modelo construído nas oficinas organiza essa lógica em cinco níveis: atividades, produtos, políticas públicas usuárias, resultados esperados e objetivos gerais. A relação entre esses níveis não é uniforme: parte da cadeia encontra-se mais próxima da atuação direta do CAF, enquanto outra expressa uma relação de contribuição mediada por políticas públicas e por condições externas ao Cadastro.

Atividades e produtos: a base operacional da mudança

Na base do modelo encontram-se as atividades necessárias à operação, manutenção e desenvolvimento do CAF. Nas oficinas, elas foram organizadas em onze categorias:

1. Diretrizes estratégicas;
2. Gestão operacional da Rede CAF e dos sistemas de cadastramento;
3. Comunicação e sensibilização;
4. Credenciamento e atendimento;

5. Fortalecimento e territorialização da Rede CAF;
6. Formação e orientação normativa;
7. Revisão normativa, averiguação e monitoramento;
8. Cadastro e parcerias;
9. Dados, indicadores e painéis;
10. Integração de sistemas e APIs;
11. Articulação institucional e políticas públicas.

As diretrizes estratégicas orientam a gestão da Rede, o monitoramento, o uso dos dados e a integração com políticas públicas. A gestão operacional sustenta a Rede e os sistemas de cadastramento. As atividades de comunicação, sensibilização, credenciamento, atendimento, formação e territorialização criam as condições para que o serviço seja conhecido, esteja presente nos territórios e seja executado por agentes capacitados.

As atividades de revisão normativa, averiguação e monitoramento buscam manter a adequação das regras e a qualidade dos registros. O eixo de cadastro e parcerias incorpora procedimentos específicos de cadastramento e articulações necessárias ao reconhecimento de públicos que apresentam formas distintas de relação com a terra, a produção ou outras políticas públicas. Por sua vez, as atividades de dados, indicadores e painéis, integração de sistemas e APIs e articulação institucional procuram transformar o Cadastro em uma infraestrutura informacional capaz de subsidiar tanto a gestão do próprio CAF quanto a atuação das demais políticas públicas.

A realização dessas atividades produz entregas concretas, representadas no modelo pelos produtos. Entre elas estão sistemas e instrumentos de gestão, materiais de comunicação e orientação, estruturas e canais de atendimento, agentes capacitados, normativos e orientações atualizados, inscrições emitidas, atualizadas e verificadas, bases de dados, indicadores e painéis, integrações entre sistemas e mecanismos de disponibilização de informações para outras políticas públicas.

A distinção entre atividades, produtos e resultados é importante para o monitoramento e a avaliação. A realização de uma capacitação, por exemplo, constitui uma entrega; o resultado esperado é a qualificação dos agentes e entidades da Rede. Da mesma forma, a implantação de uma integração entre sistemas é um produto, enquanto seu resultado depende da utilização adequada e estável das informações. A emissão de inscrições é uma entrega central do CAF, mas não representa, isoladamente, o alcance do objetivo de identificar e caracterizar adequadamente a diversidade da agricultura familiar.

Os resultados mais diretamente relacionados à atuação do Cadastro foram organizados nas oficinas em dois campos: Presença Institucional e Cadastro e Reconhecimento.

No campo da Presença Institucional, os resultados esperados estão relacionados às condições necessárias para que o CAF alcance seus diferentes públicos e territórios. Esses resultados partem do reconhecimento de que a existência formal do Cadastro ou de um sistema informatizado não é suficiente para garantir acesso. A efetividade do instrumento depende da existência de pontos e canais de atendimento, da distribuição territorial da Rede, da capacidade das entidades e agentes cadastradores e da disponibilidade de informações compreensíveis para os públicos. Nesse campo, foram elencados os seguintes resultados:

- acesso claro, oportuno e qualificado a informações sobre direitos e sobre as políticas públicas disponíveis;
- presença institucional capilarizada e acessível para realização do cadastramento, orientação e atendimento ao público; e
- uma Rede CAF composta por entidades e agentes qualificados, com maior alinhamento de formação e capacidades para atendimento ao público da agricultura familiar.

A presença institucional constitui, portanto, uma condição para que a identificação e o reconhecimento produzidos pelo CAF possam ocorrer de maneira acessível e equitativa. Quanto mais capilarizada, qualificada e orientada às diferentes realidades territoriais for a Rede, maiores são as condições para que públicos historicamente menos alcançados consigam ingressar e permanecer adequadamente representados no Cadastro.

No campo de Cadastro e Reconhecimento, os resultados estão associados à capacidade institucional de identificar, registrar e representar adequadamente a agricultura familiar. As oficinas apontaram como resultados esperados o seguinte:

- maior integração entre sistemas, cadastros e políticas públicas;
- redução de obstáculos normativos e operacionais para garantir o reconhecimento administrativo e a elegibilidade para acesso às políticas públicas da agricultura familiar;
- registros e bases de dados públicos aprimorados para aumentar a visibilidade e a identificação da agricultura familiar;

- ampliação do acesso ao CAF de públicos específicos da agricultura familiar, especialmente aqueles submetidos a maiores desigualdades e vulnerabilidades socioeconômicas.

Os resultados desses dois campos representam as mudanças que se espera obter por meio do conjunto de atividades e produtos geridos ou coordenados no âmbito do Cadastro e convergem para o objetivo de identificação e caracterização adequada dos agricultores familiares. A identificação adequada envolve, portanto, não apenas a quantidade de inscrições realizadas, mas também as condições de acesso ao Cadastro, a capacidade de alcançar diferentes públicos e territórios, a qualidade dos registros e a utilização das informações produzidas. Nesse sentido, ampliar o número de registros é relevante, mas a identificação somente pode ser considerada adequada quando o Cadastro consegue alcançar a diversidade da agricultura familiar, aplicar regras compatíveis com essa diversidade, manter registros suficientemente qualificados e articular suas informações com outros sistemas e políticas públicas.

A partir desse ponto, a Teoria da Mudança do CAF incorpora um mecanismo central: a utilização do CAF pelas políticas públicas. Diferentes programas e ações utilizam ou podem utilizar a inscrição e as informações do Cadastro para identificação, habilitação, elegibilidade, focalização, planejamento ou execução. Entre os exemplos levantados nas oficinas estão Pronaf, PNATER, PNAE, PAA, Garantia-Safra, PNCF, PNRA, Programa Cisternas, Fomento Rural, MCMV-Rural e outras ações voltadas à agricultura familiar.

Assim, na perspectiva do CAF, as políticas públicas ocupam uma posição de mediação na cadeia. A inscrição ativa e as informações produzidas pelo CAF criam condições de reconhecimento e utilização administrativa, mas não produzem automaticamente o acesso a benefícios e serviços. Por meio dessa mediação, o CAF pode contribuir para resultados indiretos ou compartilhados, organizados nas oficinas em outros dois grandes campos: Produção e Trabalho e Mercados e Organização.

Em Produção e Trabalho foram destacados os seguintes resultados:

- ampliação da capacidade de investimento da agricultura familiar;
- inclusão social, fundiária, produtiva e comercial;
- aumento da competitividade em condições de baixo volume produtivo, considerando aspectos como qualidade da produção, compras públicas e cooperativismo;
- redução da dependência de jornadas extensas de trabalho.

E em Mercados e Organização, por sua vez, foram destacados os seguintes:

- mercados mais acessíveis;
- fortalecimento do poder de negociação dos agricultores com bancos e mercados;
- aumento da formalização da organização coletiva;
- formalização da produção e ampliação da participação em chamadas públicas.

Esses resultados se relacionam aos problemas identificados no diagnóstico, mas encontram-se mais distantes dos instrumentos diretamente mobilizados pelo CAF. Sua produção depende das políticas públicas e da atuação coordenada do Estado para esses fins, por essa razão, devem ser compreendidos como resultados indiretos ou compartilhados, para os quais o Cadastro pode contribuir, mas que não podem ser atribuídos diretamente à sua atuação. Esse arranjo evidencia que o funcionamento do CAF possui uma dimensão de articulação institucional, quanto maior a integração entre o Cadastro e as políticas usuárias, maiores são as possibilidades de transformar a informação cadastral em capacidade efetiva de ação pública.

No nível mais amplo do modelo encontra-se o objetivo de inclusão produtiva e melhoria das condições socioeconômicas dos agricultores familiares. Sua presença na Teoria da Mudança expressa a contribuição esperada do CAF para uma finalidade pública mais abrangente. Diferentemente do objetivo de identificação e caracterização, sua realização depende da atuação conjunta de diferentes políticas e atores sociais, bem como de condições econômicas, sociais, territoriais, institucionais e ambientais que ultrapassam o campo de intervenção do Cadastro.

A cadeia de mudança, a partir dessa construção, pode ser sintetizada da seguinte forma

Figura 4 – Síntese da cadeia de mudança do CAF



Fonte: elaboração própria a partir da Teoria da Mudança construída nas oficinas ENAP/MDA.

A cadeia trata-se de uma simplificação lógica e não deve ser interpretada como automática ou linear. Sua realização depende da qualidade da implementação, do funcionamento da Rede e dos sistemas, da adequação das regras aos diferentes públicos, da confiabilidade e atualização das informações, da coordenação entre os atores envolvidos e da efetiva utilização do Cadastro pelas políticas públicas. Nos níveis mais distantes da atuação direta do CAF, aumenta também a influência das condições externas e das capacidades próprias das políticas usuárias.

A Teoria da Mudança permite ainda observar duas direções complementares da atuação do Cadastro. Para os públicos da agricultura familiar, a cadeia passa pelas condições de informação e acesso ao cadastramento, pelo reconhecimento administrativo e pela relação com as políticas públicas. Para o Estado, passa pela produção de registros e informações que ampliem sua capacidade de identificar esses públicos, conhecer suas características e organizar a atuação das políticas. Essas duas direções se encontram no objetivo de qualificar a identificação e a caracterização da agricultura familiar.

Condições transversais e pressupostos

A realização da Teoria da Mudança depende de algumas condições que atravessam todos os níveis do modelo.

- A primeira é a capacidade de implementação: a existência de regras, sistemas e produtos não produz resultados se a Rede não estiver presente nos territórios, se os agentes não estiverem adequadamente orientados ou se os sistemas não responderem às necessidades operacionais.

- A segunda é a coordenação e governança: as atividades do CAF são distribuídas entre diferentes unidades, entidades da Rede e atores externos. A produção de resultados depende, portanto, de articulação, definição de responsabilidades e capacidade de transformar as informações provenientes da implementação em ajustes nas regras, nos sistemas e nos processos.
- A terceira é a qualidade e atualidade das informações: como parte relevante do valor do CAF decorre de sua capacidade de produzir informação para o Estado e para as políticas públicas, a confiabilidade, atualização, segurança e interoperabilidade dos registros constituem pressupostos para o funcionamento da cadeia.
- A quarta é a utilização efetiva do CAF pelas políticas públicas: mesmo que o Cadastro produza identificação e informações adequadas, sua contribuição para resultados mais amplos somente ocorre quando esses registros são efetivamente incorporados aos processos das políticas usuárias.

Finalmente, a cadeia é influenciada por condições externas, como disponibilidade orçamentária, capacidade de oferta das políticas, condições econômicas, desigualdades territoriais, infraestrutura, características dos mercados e fatores ambientais. Esses elementos ajudam a explicar por que resultados mais distantes não podem ser atribuídos exclusivamente ao CAF.

A Teoria da Mudança revela que o CAF atua simultaneamente em duas direções: sobre a relação dos agricultores familiares com o Estado e sobre a capacidade do próprio Estado de conhecer e organizar sua atuação:

Quadro 11 - Perspectivas complementares de produção de valor público

Perspectiva dos públicos	Perspectiva do Estado
Informação e presença institucional → acesso ao cadastramento → reconhecimento → articulação com políticas → acesso a oportunidades, serviços e direitos	Registros qualificados → dados e conhecimento → integração entre sistemas e políticas → planejamento e focalização → maior capacidade de ação pública

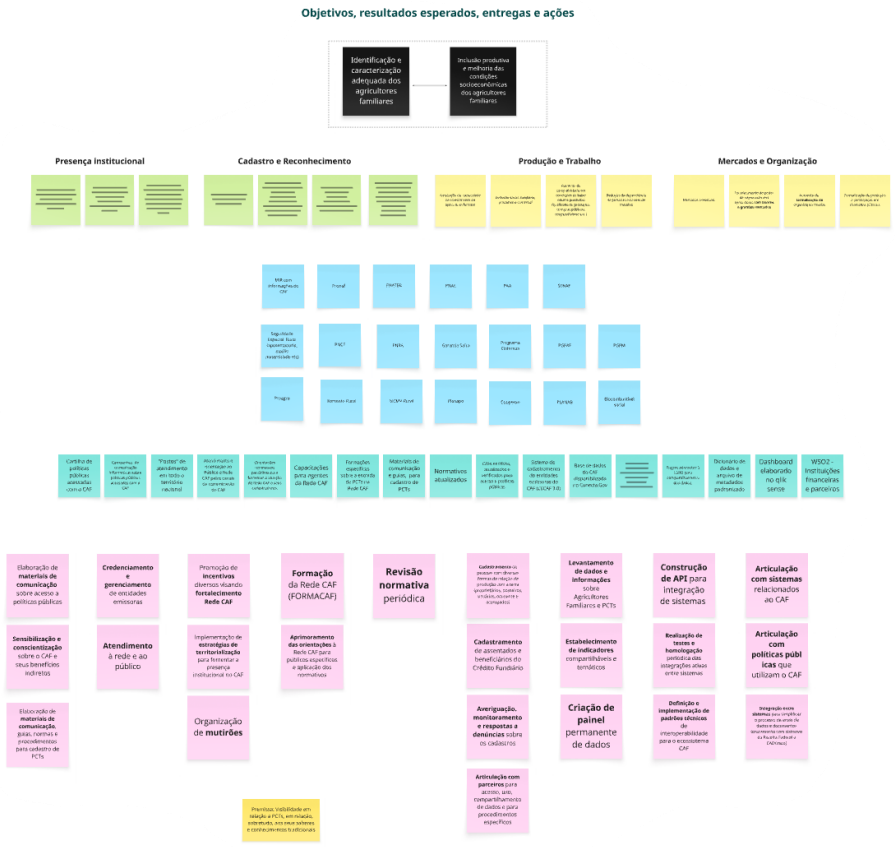
Na perspectiva dos agricultores familiares, o CAF funciona como instrumento de reconhecimento e conexão com políticas públicas. Na perspectiva estatal, funciona como infraestrutura de informação, conhecimento e coordenação. Essas duas trajetórias se reforçam mutuamente: quanto melhor o Estado identifica e caracteriza seus públicos, maior

sua capacidade de planejar e organizar a ação pública; quanto mais acessível, inclusivo e adequado for o Cadastro, maiores são as condições para que a diversidade da agricultura familiar esteja representada nas informações utilizadas pelo próprio Estado.

b. Diagrama

O modelo lógico representa graficamente a Teoria da Mudança construída nas oficinas e sintetiza as relações entre as atividades desenvolvidas, os produtos gerados, os resultados esperados, as políticas públicas e os objetivos gerais.

Figura 5 - Modelo lógico do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar



Fonte: elaboração coletiva nas oficinas ENAP/MDA.

Na representação gráfica, as cores permitem identificar a posição dos diferentes elementos na cadeia. As atividades constituem a base operacional do modelo e dão origem aos produtos. Os resultados apresentados em verde correspondem aos campos de Presença Institucional e Cadastro e Reconhecimento e representam as mudanças mais diretamente relacionadas ao CAF. Os resultados apresentados em amarelo, nos campos de Produção e

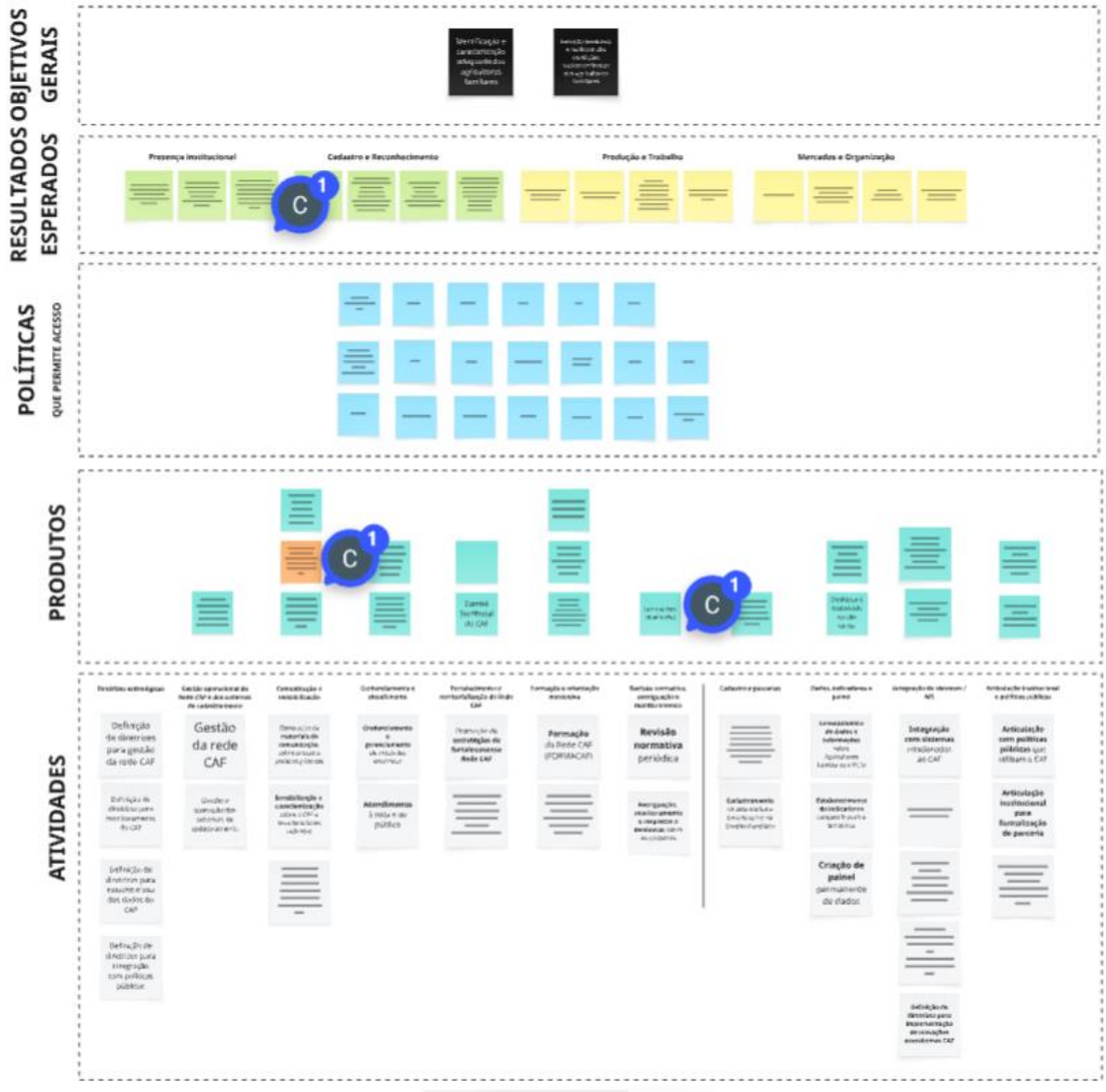
Trabalho e Mercados e Organização, dependem da atuação de outras políticas públicas. As políticas públicas, representadas em azul, ocupam a posição de mediação entre esses dois conjuntos de resultados. No nível superior, em preto, encontram-se os objetivos gerais.

A leitura deve ser realizada de baixo para cima. As atividades mobilizam capacidades administrativas, territoriais, normativas, tecnológicas e relacionais. Essas atividades produzem entregas concretas, como sistemas, orientações, capacitações, cadastros, bases, integrações e instrumentos de informação. Quando essas entregas são adequadamente implementadas e utilizadas, espera-se produzir resultados diretamente relacionados ao CAF, especialmente maior presença institucional, qualificação da Rede, redução de barreiras, ampliação da inclusão cadastral, aprimoramento dos registros e maior integração entre sistemas e políticas.

A partir desse ponto, o CAF estabelece uma ponte com as políticas públicas usuárias. Ao utilizar as informações e a condição cadastral produzidas pelo CAF, essas políticas podem oferecer aos agricultores familiares crédito, assistência técnica, compras públicas, proteção social, acesso à terra, fomento, comercialização e outros instrumentos. As políticas representadas no modelo, portanto, não constituem produtos ou entregas do CAF. Elas são mecanismos por meio dos quais a identificação e as informações produzidas pelo Cadastro podem ser utilizadas para oferecer benefícios, serviços, oportunidades ou direitos aos agricultores familiares.

Essa diferenciação também estabelece parâmetros para o monitoramento e a avaliação. As atividades, os produtos e os resultados relacionados à presença institucional, ao acesso ao Cadastro, à qualidade dos registros, ao reconhecimento dos públicos e à integração de informações encontram-se mais próximos da atuação do CAF. À medida que a cadeia avança para o acesso efetivo às políticas e para mudanças produtivas, econômicas e sociais, aumenta a participação de outros programas, instituições e condições externas.

A Teoria da Mudança fornece, assim, a referência para o monitoramento e a avaliação do CAF. A matriz de indicadores apresentada na seção seguinte permite examinar em que medida os indicadores disponíveis acompanham as diferentes posições dessa cadeia, distinguindo a execução das atividades e a produção das entregas da mensuração dos resultados esperados.



7. Matriz de Indicadores

a. Construção e estrutura da matriz

A matriz de indicadores do CAF foi construída inicialmente na Oficina 8 a partir das atividades, produtos e resultados identificados no modelo lógico. Seu objetivo é organizar informações que permitam acompanhar de forma sistemática o funcionamento do Cadastro e produzir evidências para sua gestão e avaliação.

Para cada indicador foram registradas informações relativas à denominação, descrição, unidade ou órgão responsável, periodicidade, prioridade e situação quanto ao monitoramento. O exercício abrangeu diferentes componentes do CAF, entre eles a gestão e a capilaridade da Rede, a formação dos agentes, a comunicação e o atendimento, a conformidade dos registros, a cobertura e caracterização dos públicos, a produção de informações, a interoperabilidade e a articulação com políticas públicas.

O inventário produzido na Oficina 8 reuniu inicialmente 69 indicadores. Após as oficinas, esse conjunto passou por revisão e validação técnica no âmbito do DCAF, com exclusão de indicadores considerados redundantes e revisão da formulação de outros. A versão consolidada da matriz reúne 45 indicadores. A revisão também permitiu diferenciar com maior precisão os tipos de indicador segundo sua posição na cadeia de mudança. Foram classificados 6 indicadores de processo, 31 de produto e 8 de resultado. Não foram definidos indicadores de impacto para o monitoramento contínuo do CAF, uma vez que os efeitos mais amplos previstos na Teoria da Mudança, relacionados às condições produtivas, econômicas e sociais da agricultura familiar, dependem da atuação conjunta de outras políticas públicas e de fatores externos ao Cadastro.

Quanto à situação de acompanhamento, 25 indicadores já são objeto de algum tipo de monitoramento e 20 ainda não possuem acompanhamento sistemático. A matriz consolidada constitui, assim, uma referência para a estruturação progressiva do sistema de monitoramento do CAF, combinando informações já produzidas pela gestão com medidas que ainda demandam implementação ou aperfeiçoamento.

Quadro 12 - Síntese da matriz de indicadores

Classificação	Quantidade	Situação geral
Processo	6	Acompanham a execução de fluxos, procedimentos e rotinas relacionadas ao funcionamento do CAF
Produto	31	Acompanham entregas, registros, informações e capacidades diretamente produzidas pela operação do Cadastro
Resultado	8	Acompanham mudanças relacionadas à conformidade, à presença institucional, à cobertura, à utilização das informações e à integração com políticas públicas
Impacto	0	Os efeitos mais amplos dependem da atuação de outras políticas e são objeto de avaliação específica
Total	**45**	**25 já monitorados e 20 ainda não monitorados**

A predominância dos indicadores de produto é compatível com a natureza e o estágio de desenvolvimento do sistema de monitoramento. O funcionamento cotidiano do cadastro exige informações sobre inscrições, atualização cadastral, atuação da Rede, formação, conformidade, atendimento, sistemas, integrações e características do público registrado.

Parte desses indicadores tem função predominantemente descritiva, especialmente aqueles destinados à caracterização da população registrada no CAF por gênero, faixa etária, raça/cor, renda, atividade, pertencimento a segmentos específicos e outras características. Nesses casos, o indicador não representa uma meta de desempenho ou uma mudança que o Cadastro pretenda produzir, mas uma informação gerada a partir de sua base administrativa e relevante para a gestão e para o conhecimento de seus públicos.

Os indicadores de resultado, por sua vez, procuram avançar para aspectos como conformidade dos registros, regularidade e capacidade da Rede, cobertura cadastral e territorial, utilização das informações e integração com políticas públicas. Sua presença ainda é menor que a dos indicadores de processo e produto, refletindo uma capacidade de acompanhamento mais desenvolvida na base operacional da cadeia do que na mensuração das mudanças esperadas.

A matriz completa acompanha este relatório como instrumento complementar de referência para a implementação do sistema de monitoramento:

Matriz de Indicadores do CAF

b. Leitura da matriz à luz da Teoria da Mudança

A consolidação da Teoria da Mudança permite analisar a matriz não apenas segundo o tipo de indicador, mas também a partir de sua posição na cadeia de mudança. Essa leitura ajuda a distinguir informações sobre a execução das atividades e a produção das entregas daquelas destinadas a observar mudanças nas condições que o CAF pretende produzir.

Os indicadores apresentam maior concentração na base da cadeia. Entre os aspectos acompanhados estão inscrições e atualizações cadastrais, características do público registrado, atuação e formação da Rede, procedimentos de monitoramento e apuração,

produção de informações e integrações implantadas. Essas informações são necessárias para a gestão, mas não constituem, isoladamente, evidência de alcance dos resultados.

A realização de uma formação, por exemplo, demonstra que uma entrega foi produzida, mas não permite concluir, por si só, que houve ampliação efetiva das capacidades dos agentes. Da mesma forma, o número de entidades credenciadas informa sobre a estrutura disponível, mas não demonstra necessariamente que os diferentes públicos disponham de acesso territorial adequado ao serviço. A implantação de uma integração também não permite inferir automaticamente sua utilização, estabilidade ou contribuição para a atuação das políticas públicas.

Os indicadores classificados como resultado avançam sobre algumas dessas dimensões, contemplando aspectos relacionados à conformidade cadastral, à capacidade e cobertura da Rede, à cobertura do próprio Cadastro, à utilização das informações e à integração do CAF com políticas públicas. Ainda assim, permanecem lacunas para acompanhar de forma mais completa resultados previstos na Teoria da Mudança, particularmente as condições efetivas de acesso, as desigualdades de cobertura entre públicos e territórios, a inclusão de públicos específicos, a qualidade da identificação e caracterização e a utilidade das informações produzidas.

Alguns desses resultados demandam ainda aperfeiçoamento metodológico durante a implementação da matriz, especialmente quando dependem da definição de universos de referência ou da combinação de informações provenientes de diferentes fontes. É o caso, por exemplo, das medidas de cobertura, cuja interpretação exige atenção às diferenças entre os registros administrativos do CAF e outras bases utilizadas como referência.

A ausência de indicadores de impacto na matriz também é coerente com a Teoria da Mudança. Resultados relacionados à produção, ao trabalho, aos mercados, à organização e às condições socioeconômicas situam-se mais distantes da atuação direta do Cadastro e dependem da utilização do CAF pelas políticas públicas e de outros fatores. Sua análise requer, portanto, avaliações específicas e informações produzidas por outras políticas, e não apenas o monitoramento contínuo do Cadastro.

A matriz deve ser compreendida, assim, como um instrumento dinâmico. Sua consolidação não depende da ampliação contínua do número de indicadores, mas da implantação das medidas consideradas relevantes, do aperfeiçoamento de suas definições e fontes e da capacidade de utilizar as informações produzidas nos processos de gestão.

O monitoramento contínuo, contudo, não é suficiente para responder a todas as questões decorrentes da Teoria da Mudança. Aspectos como barreiras enfrentadas por públicos que não ingressaram no Cadastro, qualidade percebida do atendimento, adequação dos critérios ou contribuição do CAF para resultados produzidos por outras políticas demandam evidências adicionais e métodos específicos. É nesse ponto que a matriz de indicadores se articula ao Plano de Avaliação apresentado na seção seguinte.

Quadro 13 - Leitura da matriz segundo a Teoria da Mudança

Posição na cadeia	O que interessa acompanhar	Situação geral da matriz
Atividades e produtos	Ações realizadas e entregas produzidas: formações, atendimentos, inscrições, materiais, normativos, sistemas e integrações	Maior disponibilidade de indicadores e informações
Presença Institucional	Acesso à informação, capilaridade e acessibilidade do atendimento, capacidades efetivas da Rede	Há indicadores de resultado, mas a cobertura ainda é parcial
Cadastro e Reconhecimento	Inclusão de diferentes públicos, redução de barreiras, qualidade dos registros, visibilidade e integração	Há indicadores de resultado e de caracterização; algumas dimensões ainda precisam ser operacionalizadas
Utilização pelas políticas públicas	Uso do CAF para identificação, habilitação, elegibilidade, focalização e produção de informações	Indicadores existentes, com necessidade de avançar sobre a qualidade das integrações
Resultados mais amplos	Produção, trabalho, mercados, organização e condições socioeconômicas	Sem indicadores de impacto na matriz; demandam avaliações específicas e retroalimentação com dados de outras políticas

A matriz apresenta maior densidade de indicadores relacionados às atividades, aos produtos e à caracterização do universo cadastral. Entre os indicadores já monitorados encontram-se medidas sobre o número e o perfil dos cadastros ativos, a dinâmica de ativação e atualização, as características socioeconômicas e produtivas do público, a conformidade dos registros, as denúncias e apurações, a certificação de cadastradores e a atuação da Rede.

Essa concentração é coerente com a necessidade de acompanhar a operação cotidiana de um cadastro nacional. Entretanto, a quantidade reduzida de indicadores classificados como resultado ou impacto evidencia que a capacidade de mensuração das mudanças esperadas ainda é menos desenvolvida do que a capacidade de observar as atividades e entregas.

Os quatro indicadores classificados no painel como resultado ou impacto concentram-se em:

- políticas públicas integradas ao CAF;
- acesso dos agricultores às políticas por meio de inscrição ativa;
- obstáculos e barreiras de acesso às políticas;
- qualidade das integrações realizadas.

Esses indicadores são estratégicos, mas não esgotam os resultados diretos definidos na Teoria da Mudança. Ainda é necessário avançar na mensuração de aspectos como:

- acessibilidade e capilaridade efetiva da Rede;
- redução das desigualdades de cobertura;
- inclusão de públicos específicos;
- qualidade da identificação e caracterização;
- redução de barreiras administrativas;
- utilização e utilidade das informações;
- efetiva qualificação dos agentes;
- desempenho das integrações com políticas públicas.

Essa leitura oferece uma referência para a revisão e racionalização progressiva da matriz, aproximando seus indicadores da estrutura da Teoria da Mudança e permitindo identificar quais informações são necessárias para a gestão operacional e quais são estratégicas para acompanhar resultados.

Nesse processo, a quantidade de indicadores não deve ser tomada como objetivo em si. A consolidação da matriz pode envolver a eliminação de redundâncias, o agrupamento de indicadores semelhantes, a revisão de definições e fórmulas, a priorização de um conjunto estratégico e a identificação das informações que deverão ser produzidas por estudos ou avaliações específicas, e não pelo monitoramento contínuo.

Alguns indicadores também exigem cuidados metodológicos próprios. A mensuração de cobertura, por exemplo, depende da definição de um universo de referência comparável

ao público do CAF. Como discutido na Seção 4, os registros administrativos do Cadastro e os dados do Censo Agropecuário possuem unidades de análise, períodos e critérios distintos, o que impede que sua comparação direta seja interpretada automaticamente como taxa de cobertura. Da mesma forma, indicadores de denúncias, suspensões ou irregularidades precisam ser analisados considerando que seu aumento pode refletir tanto maior ocorrência de problemas quanto maior capacidade de detecção e monitoramento.

A matriz deve ser compreendida, portanto, como um instrumento dinâmico de gestão, cuja consolidação acompanha o próprio desenvolvimento do sistema de monitoramento do CAF. Seu aperfeiçoamento deve buscar equilíbrio entre informações necessárias à operação cotidiana e um conjunto mais enxuto de indicadores capazes de mostrar se as atividades e produtos estão produzindo os resultados diretamente esperados.

O monitoramento contínuo, contudo, não é suficiente para responder a todas as questões decorrentes da Teoria da Mudança. Aspectos como barreiras enfrentadas por públicos que não ingressaram no Cadastro, qualidade percebida do atendimento, adequação dos critérios ou contribuição do CAF para resultados produzidos por outras políticas demandam evidências adicionais e métodos específicos. É nesse ponto que a matriz de indicadores se articula ao Plano de Avaliação apresentado na seção seguinte.

8. Plano de Avaliação

a. Construção e estrutura do Plano

O Plano de Avaliação do CAF foi construído a partir da Teoria da Mudança, do modelo lógico, da matriz de indicadores e das perguntas formuladas durante as Oficinas 9 e 10. Sua finalidade é organizar uma agenda de produção de evidências sobre o desenho, a implementação, o funcionamento e os resultados do Cadastro, considerando tanto as dimensões mais diretamente relacionadas à sua atuação quanto aquelas que dependem da relação com outras políticas públicas.

Na Oficina 9 foi produzido um repertório de questões avaliativas relacionadas aos critérios de enquadramento, à diversidade dos públicos, à atuação da Rede, às condições de acesso ao Cadastro, à qualidade e utilização das informações, à integração com políticas públicas, à transição da DAP para o CAF, aos resultados do instrumento e à sua trajetória institucional.

Na Oficina 10, essas questões foram organizadas em dimensões e associadas a subperguntas, evidências disponíveis ou necessárias, métodos possíveis, atores envolvidos e uma apreciação preliminar de viabilidade. O exercício resultou originalmente em nove dimensões avaliativas. Na consolidação do Plano, dimensões com proximidade foram agrupadas, preservando-se as perguntas e subperguntas produzidas nas oficinas. A racionalização resultou em sete dimensões, conforme o quadro a seguir.

Quadro 14 - Dimensões do Plano de Avaliação

Dimensão	Pergunta avaliativa central	Viabilidade preliminar
1. Desenho institucional, normativo e sustentabilidade	Em que medida o desenho institucional e normativo oferece condições adequadas para o cumprimento das funções do CAF e sua articulação com as políticas públicas?	Parcial
2. Critérios de elegibilidade e adequação à realidade da agricultura familiar	Em que medida os critérios do CAF reconhecem adequadamente a diversidade dos públicos e contextos da agricultura familiar?	Parcial
3. Operacionalização, Rede CAF e conformidade cadastral	Como ocorre a operação do CAF e em que medida ela oferece condições adequadas de atendimento, funcionamento e conformidade dos registros?	Parcial
4. Qualidade, confiabilidade e uso das informações	Em que medida as informações produzidas pelo CAF são confiáveis, atualizadas e úteis para sua gestão e para as políticas públicas?	Parcial
5. Acesso, inclusão, resultados e valor público	Como se distribuem as condições de acesso ao CAF entre diferentes públicos e territórios, quais barreiras permanecem e quais resultados e formas de valor público podem ser associados à atuação do CAF para os agricultores familiares, para as políticas públicas e para o Estado?	Parcial
6. Implementação	Em que medida a implementação do CAF tem ocorrido conforme o desenho previsto e quais fatores favorecem ou dificultam sua execução?	Viável

7. Trajetória e aprendizado institucional	Quais mudanças decorreram da substituição da DAP pelo CAF na identificação, caracterização e articulação da agricultura familiar com as políticas públicas, e como os aprendizados acumulados ao longo da implantação têm sido incorporados às regras, aos sistemas e aos processos de gestão e implementação?	Viável

Fonte: elaboração própria a partir do Plano de Avaliação construído nas Oficinas 9 e 10.

As sete dimensões abrangem aspectos distintos, mas relacionados, do CAF. A dimensão de desenho institucional examina a configuração normativa e institucional do instrumento, enquanto a de implementação se concentra na forma como esse desenho é colocado em prática e nos fatores que favorecem ou dificultam sua execução. A dimensão de operacionalização, Rede e conformidade dirige-se mais especificamente ao funcionamento corrente do serviço e dos registros.

A dimensão de acesso, inclusão, resultados e valor público reúne questões situadas em diferentes posições da Teoria da Mudança. Parte delas trata das condições pelas quais os públicos chegam ao Cadastro e das barreiras que permanecem; outra parte examina os resultados associados à atuação do CAF para os agricultores familiares, para as políticas usuárias e para o próprio Estado. Essa amplitude exige preservar, no desenvolvimento das avaliações, a distinção entre resultados mais diretamente relacionados ao Cadastro e aqueles que dependem da utilização de suas informações por outras políticas públicas.

A dimensão de trajetória e aprendizado institucional, por sua vez, incorpora a transição da DAP para o CAF como parte de um processo mais amplo de mudança institucional. A comparação entre os dois instrumentos permanece como uma questão relevante, mas é analisada em conjunto com os ajustes realizados ao longo da implantação e com a incorporação de aprendizados às regras, aos sistemas e aos processos de gestão.

A apreciação de viabilidade realizada nas oficinas e mantida na consolidação do instrumento é preliminar. Das sete dimensões, duas são consideradas viáveis e cinco parcialmente viáveis nas condições identificadas no momento de elaboração do Plano. Essa classificação diz respeito principalmente à disponibilidade de informações, à necessidade de produção de novas evidências e às condições metodológicas para responder às perguntas. Não representa, portanto, uma classificação de importância ou prioridade.

A versão detalhada do Plano preserva as perguntas e subperguntas formuladas nas oficinas e reúne as fontes de evidência, métodos, responsabilidades e demais elementos

discutidos no processo, constituindo o instrumento de referência para a programação das avaliações.

Acesso: Plano de Avaliação do CAF

b. Estratégia de realização das avaliações

O Plano não pressupõe a realização simultânea de uma avaliação abrangente sobre todas as sete dimensões. Ele organiza uma agenda de estudos e avaliações que pode ser executada progressivamente, de acordo com as necessidades da gestão, a disponibilidade de evidências e as condições necessárias para responder às diferentes perguntas.

Essa lógica permite distinguir o monitoramento contínuo das avaliações específicas. O monitoramento acompanha regularmente atividades, produtos, registros e determinados resultados por meio dos indicadores apresentados na seção anterior. A avaliação mobiliza essas informações juntamente com outras evidências para responder a questões que exigem aprofundamento, interpretação, comparação ou compreensão das experiências dos diferentes atores e públicos.

Os métodos necessários variam conforme a questão avaliativa. Aspectos relacionados à operação do Cadastro, à atividade da Rede, à conformidade dos registros e ao funcionamento dos sistemas podem recorrer principalmente a dados administrativos, indicadores e análise documental. Questões relacionadas às barreiras de acesso, à adequação dos critérios, aos resultados e ao valor público exigem a combinação dessas informações com entrevistas, pesquisas, estudos de caso ou outras formas de produção de evidências junto à Rede, aos órgãos gestores e aos públicos da agricultura familiar. A análise dos resultados mais distantes da atuação direta do Cadastro requer ainda informações produzidas pelas políticas públicas usuárias.

Para orientar a implementação do Plano, as sete dimensões podem ser organizadas em três ciclos indicativos de avaliação. Essa organização não altera as perguntas e subperguntas construídas nas oficinas nem estabelece uma hierarquia de importância entre os temas. Seu objetivo é oferecer uma sequência possível para a produção de evidências, considerando a proximidade das questões com o funcionamento atual do CAF, a disponibilidade de informações e o grau de desenvolvimento necessário para sua investigação.

Quadro 15 - Ciclos indicativos de implementação do Plano de Avaliação

Ciclo	Dimensões	Foco principal
1º ciclo – Implementação, funcionamento e capacidade institucional	3. Operacionalização, Rede CAF e conformidade cadastral; 4. Qualidade, confiabilidade e uso das informações; 6. Implementação	Funcionamento do Cadastro, capacidades de implementação, qualidade dos registros e sistemas
2º ciclo – Desenho e adequação institucional	1. Desenho institucional, normativo e sustentabilidade; 2. Critérios de elegibilidade e adequação à realidade da agricultura familiar	Adequação do desenho, das regras, responsabilidades e critérios à finalidade e à diversidade dos públicos
3º ciclo – Acesso, resultados, valor público e aprendizado institucional	5. Acesso, inclusão, resultados e valor público; 7. Trajetória e aprendizado institucional	Alcance dos públicos, barreiras, utilização pelas políticas, resultados associados ao CAF e aprendizado acumulado ao longo de sua trajetória

O Primeiro ciclo se concentra no funcionamento do Cadastro e nas condições pelas quais seu desenho é colocado em prática. Parte relevante das evidências necessárias encontra-se nos registros administrativos, nos sistemas, nos documentos de gestão e na experiência dos atores envolvidos na implementação. Sua realização pode produzir informações diretamente úteis ao aperfeiçoamento dos sistemas, da Rede, dos processos operacionais e dos mecanismos de gestão.

O Segundo ciclo, por sua vez, examina aspectos mais estruturantes do Cadastro: a adequação de seu desenho institucional e normativo, a distribuição de responsabilidades, as condições de sustentabilidade e a capacidade dos critérios de representar a diversidade da agricultura familiar. Sua análise pode se beneficiar das evidências produzidas no primeiro ciclo, especialmente sobre dificuldades de implementação, aplicação das regras e diferenças observadas entre públicos e territórios.

O Terceiro ciclo reúne questões que exigem uma perspectiva mais ampla sobre os efeitos e a trajetória do Cadastro. De um lado, envolve conhecer as condições de acesso dos diferentes públicos, as barreiras que permanecem, a utilização do CAF pelas políticas públicas e os resultados ou formas de valor público associados ao instrumento. De outro, permite examinar retrospectivamente a trajetória de implantação do CAF e em que medida os problemas, ajustes e experiências acumulados foram incorporados às regras, aos

sistemas e aos processos de gestão. Essas análises podem se beneficiar das evidências produzidas nos ciclos anteriores e tendem a exigir maior combinação de fontes e produção de evidências específicas.

O Plano pode, portanto, ser atualizado periodicamente à medida que o sistema de monitoramento se consolida, novas informações se tornam disponíveis e surgem necessidades de aperfeiçoamento do Cadastro. A organização em ciclos oferece uma referência para transformar as perguntas avaliativas em uma agenda factível de produção de evidências ao longo do tempo, mantendo a articulação entre monitoramento, avaliação e utilização dos resultados pela gestão.

9. Análise de Avaliabilidade

A construção da Teoria da Mudança, da matriz de indicadores e do Plano de Avaliação permitiu identificar não apenas o que deve ser monitorado e avaliado no CAF, mas também as condições atualmente disponíveis para colocar essa agenda em prática. A análise de avaliabilidade apresentada nesta seção examina essas condições, considerando a clareza do desenho do instrumento, a disponibilidade de informações e as principais lacunas para o desenvolvimento do sistema de monitoramento e avaliação.

A avaliabilidade não implica, neste caso, realizar uma avaliação do CAF. Seu objetivo é verificar em que medida o instrumento possui objetivos e resultados suficientemente definidos, informações disponíveis e condições institucionais que permitam desenvolver avaliações consistentes e úteis à gestão. Permite também identificar questões que já podem ser examinadas com as evidências existentes e aquelas que demandam maior desenvolvimento conceitual ou produção de novas informações.

a. Condições existentes para o monitoramento e a avaliação

O processo realizado nas oficinas produziu avanços importantes na delimitação do objeto a ser monitorado e avaliado. O diagnóstico distinguiu o problema público mais amplo, relacionado às situações de vulnerabilidade socioeconômica e exclusão produtiva de segmentos da agricultura familiar, do problema institucional mais diretamente relacionado ao CAF: a capacidade insuficiente do Estado para identificar, caracterizar, reconhecer e conferir visibilidade à diversidade da agricultura familiar.

Essa delimitação permitiu diferenciar também os resultados mais diretamente relacionados ao Cadastro daqueles que dependem da atuação das políticas públicas e de condições externas. A Teoria da Mudança organiza essa relação em uma cadeia que parte das atividades e produtos do CAF, passa pelos resultados de Presença Institucional e Cadastro e Reconhecimento e pelo objetivo de identificação e caracterização adequada dos agricultores familiares, incorpora a utilização do CAF pelas políticas públicas e alcança resultados mais amplos relacionados à produção, ao trabalho, aos mercados, à organização e às condições socioeconômicas.

A existência dessa cadeia constitui uma condição favorável à avaliação, pois permite formular perguntas compatíveis com os instrumentos efetivamente disponíveis ao CAF e reduz o risco de atribuir ao Cadastro resultados cuja produção depende de outras políticas. Também fornece uma referência para distinguir aquilo que pode ser acompanhado continuamente por indicadores daquilo que exige estudos avaliativos específicos.

No plano informacional, o CAF dispõe de registros administrativos relacionados às inscrições, às características dos públicos cadastrados, à atuação da Rede, aos processos de atualização e conformidade cadastral, às ações de formação, à produção de informações e às integrações com outros sistemas e políticas públicas. A matriz consolidada reúne 45 indicadores, dos quais 25 já são objeto de algum tipo de acompanhamento e 20 ainda demandam implementação ou estruturação de sua produção. Essas informações oferecem uma base especialmente relevante para acompanhar a operação e a implementação do Cadastro.

O Plano de Avaliação apresenta, por sua vez, condições diferenciadas de execução. Das sete dimensões consolidadas a partir das questões formuladas nas Oficinas 9 e 10, duas foram classificadas preliminarmente como viáveis e cinco como parcialmente viáveis. Essa classificação diz respeito às condições atualmente disponíveis para responder às questões, especialmente quanto à existência de evidências e à necessidade de produção de novas informações, e não à sua importância ou prioridade.

b. Lacunas e limitações

As condições existentes não se distribuem de maneira uniforme ao longo da Teoria da Mudança. A disponibilidade de informações é maior para as atividades, produtos e aspectos operacionais do CAF e menor para a mensuração das mudanças esperadas.

Entre as principais lacunas encontram-se evidências sobre acessibilidade e capilaridade efetiva da Rede, desigualdades de cobertura entre públicos e territórios, inclusão de públicos específicos, qualidade da identificação e caracterização, redução de barreiras administrativas e normativas, qualificação efetiva dos agentes e desempenho e utilidade das integrações realizadas.

Uma limitação particularmente relevante decorre da diferença entre as informações disponíveis sobre os públicos que ingressaram no Cadastro e aquelas relativas aos públicos que permanecem fora dele. A base administrativa permite caracterizar detalhadamente as pessoas e unidades registradas, mas não permite, isoladamente, conhecer as trajetórias de quem não conseguiu se cadastrar ou as barreiras territoriais, documentais, informacionais e institucionais enfrentadas pelo público potencial. A análise de cobertura e equidade exige, portanto, combinar os registros administrativos com outras fontes e formas de produção de evidências.

Essa questão também impõe cautela à construção de indicadores de cobertura. O universo registrado no CAF não é diretamente equivalente ao universo identificado pelo Censo Agropecuário, pois existem diferenças de período, unidade de análise e critérios de classificação. Medidas de cobertura requerem, assim, referências metodologicamente comparáveis.

Alguns resultados formulados nas oficinas também precisam ser progressivamente traduzidos em critérios observáveis. Expressões como “identificação adequada”, “acesso qualificado”, “qualidade das integrações” e “valor público” são relevantes para a Teoria da Mudança, mas sua utilização no monitoramento e na avaliação depende da definição das evidências e parâmetros pelos quais poderão ser analisadas.

As limitações tornam-se maiores à medida que a análise avança para a utilização do CAF pelas políticas públicas e para resultados mais amplos. A existência de uma integração não demonstra, por si só, sua utilização ou qualidade, assim como a inscrição ativa no CAF não comprova o acesso efetivo a determinado benefício ou serviço. Resultados relacionados à produção, ao trabalho, aos mercados e às condições socioeconômicas dependem ainda da atuação de outras políticas e de fatores externos, exigindo desenhos avaliativos compatíveis com essa relação de contribuição.

A revisão técnica da matriz permitiu racionalizar o inventário inicialmente produzido e qualificar sua relação com a Teoria da Mudança. Permanecem, contudo, desafios relacionados à implementação dos indicadores ainda não monitorados, ao aperfeiçoamento

de algumas definições e metodologias e à organização das rotinas necessárias à produção e utilização das informações.

c. Implicações para a implementação do Plano de Monitoramento e Avaliação

A análise indica que o CAF reúne condições conceituais, informacionais e institucionais para iniciar uma agenda estruturada de monitoramento e avaliação, embora essas condições apresentem diferentes graus de desenvolvimento.

No componente de monitoramento, o principal desafio é consolidar a matriz de indicadores como instrumento permanente de gestão, racionalizando o conjunto inicialmente identificado e fortalecendo a mensuração dos resultados mais diretamente relacionados à Teoria da Mudança. No componente de avaliação, as condições identificadas reforçam a estratégia progressiva apresentada na seção anterior. Algumas questões podem ser examinadas com maior apoio dos registros administrativos e documentos existentes, enquanto outras dependem de pesquisas, entrevistas, estudos de caso, escuta dos públicos e da Rede ou articulação com informações produzidas pelas políticas públicas usuárias.

O CAF dispõe, assim, de uma base suficiente para iniciar a implementação do sistema de monitoramento e avaliação. Sua consolidação dependerá tanto da organização das informações e rotinas já disponíveis quanto do desenvolvimento progressivo das evidências necessárias para responder às lacunas identificadas.

10. Conclusões

O processo de elaboração do Plano de Monitoramento e Avaliação permitiu explicitar a lógica de funcionamento do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e construir uma referência comum para seu acompanhamento. A partir do diagnóstico do problema e da caracterização dos públicos, foram consolidados a Teoria da Mudança, a matriz de indicadores e o Plano de Avaliação.

Um dos principais resultados desse percurso foi delimitar com maior precisão o campo de atuação do CAF. O Cadastro atua diretamente sobre a capacidade do Estado de identificar, caracterizar, reconhecer e conferir visibilidade à diversidade da agricultura familiar. Sua contribuição para resultados relacionados à produção, ao trabalho, aos mercados e às

condições socioeconômicas ocorre principalmente por meio da utilização do CAF pelas políticas públicas. Essa distinção constitui uma referência central para o monitoramento e a avaliação do instrumento.

A diversidade dos públicos também se mostrou uma dimensão transversal. O acompanhamento do CAF não pode se restringir ao volume agregado de inscrições, devendo considerar quais públicos e territórios são alcançados, as condições de acesso ao cadastramento, a qualidade dos registros e a capacidade da Rede e dos sistemas de responder às diferentes realidades da agricultura familiar.

A matriz de indicadores oferece uma base ampla para o acompanhamento da operação do Cadastro, mas apresenta maior desenvolvimento nas atividades, produtos e aspectos operacionais do que na mensuração dos resultados previstos na Teoria da Mudança. Seu aperfeiçoamento deverá buscar maior equilíbrio entre essas dimensões, com racionalização e priorização dos indicadores.

O Plano de Avaliação complementa esse monitoramento ao organizar, em sete dimensões, questões que demandam investigação específica. Sua organização em ciclos oferece uma referência para desenvolver essa agenda de forma progressiva, começando por questões mais próximas do funcionamento e da implementação do Cadastro, avançando para seu desenho e adequação institucional e, posteriormente, para questões de acesso, resultados, valor público e aprendizado institucional.

O principal resultado do trabalho não é, portanto, uma avaliação conclusiva sobre o desempenho do CAF, mas a construção de uma base estruturada para que seu funcionamento e seus resultados sejam acompanhados e avaliados de forma mais sistemática. Sua consolidação deverá acompanhar o próprio desenvolvimento institucional do Cadastro e incorporar, ao longo do tempo, novas evidências e necessidades da gestão.

11. Recomendações

As recomendações apresentadas a seguir decorrem das necessidades identificadas ao longo da construção da Teoria da Mudança, da matriz de indicadores, do Plano de Avaliação e da análise de avaliabilidade. Elas indicam medidas para a implementação e consolidação do sistema de monitoramento e avaliação do CAF.

Quadro 16 - Recomendações para implementação do Plano de M&A do CAF

Recomendação	Necessidade que endereça	Ação sugerida	Responsáveis principais
1. Assegurar capacidade institucional para a gestão do monitoramento e avaliação	A Teoria da Mudança, a matriz de indicadores e o Plano de Avaliação constituem uma base estruturada, mas sua utilização permanente depende da definição de rotinas e de capacidades institucionais.	Estabelecer, no âmbito do DCAF, condições para implementação do sistema de M&A, incluindo responsabilidades pela produção, validação e análise das informações; periodicidade de revisão dos indicadores; definição da agenda de avaliações; e mecanismos para incorporação das evidências aos processos de gestão.	DCAF/SAF/MDA, com participação das unidades envolvidas na gestão, produção de dados e implementação do CAF.
2. Operacionalizar e aperfeiçoar a matriz de indicadores	A matriz consolidada reúne 45 indicadores, dos quais 20 ainda não possuem acompanhamento sistemático, e alguns demandam aperfeiçoamento metodológico para sua utilização regular.	Implementar progressivamente os indicadores ainda não monitorados, consolidando fontes, periodicidades e responsabilidades e aperfeiçoando definições e metodologias. Priorizar, para uso estratégico da gestão, os indicadores mais diretamente relacionados aos resultados previstos na Teoria da Mudança.	DCAF/SAF/MDA, especialmente as áreas responsáveis por dados, Rede CAF, monitoramento e sistemas.
3. Desenvolver evidências sobre acesso, cobertura, equidade e públicos não alcançados	Os registros administrativos permitem caracterizar os públicos inscritos, mas oferecem informação limitada sobre aqueles que permanecem fora do Cadastro e sobre as barreiras enfrentadas no processo de acesso.	Complementar os registros administrativos com estudos territoriais, pesquisas, mecanismos de escuta e outras fontes que permitam identificar barreiras documentais, territoriais, informacionais e operacionais, bem como diferenças de acesso entre públicos e regiões. Desenvolver metodologias de cobertura que utilizem universos de referência compatíveis com as unidades e critérios do CAF.	DCAF/SAF/MDA, em articulação com a Rede CAF e, quando necessário, instituições de pesquisa e outros parceiros.

4. Consolidar o modelo de gestão e governança da Rede CAF	A implementação do Cadastro é descentralizada e depende da atuação de entidades e agentes com diferentes capacidades e condições territoriais. A Rede também constitui fonte relevante de informações sobre barreiras, dúvidas e problemas observados na implementação.	Fortalecer mecanismos de acompanhamento da Rede que articulem credenciamento, formação, suporte, monitoramento da capacidade de atendimento, distribuição territorial e retroalimentação da gestão central. Estruturar canais periódicos para sistematizar dificuldades identificadas pelas Divisões de Rede e utilizar essas informações no aperfeiçoamento das regras, sistemas, materiais de orientação e estratégias de territorialização.	DCAF/SAF/MDA e Divisões de Rede CAF, respeitadas as responsabilidades previstas na regulamentação.
5. Estruturar fluxo permanente de articulação e acompanhamento das políticas públicas usuárias do CAF	A utilização do CAF pelas políticas públicas constitui o principal mecanismo pelo qual a identificação e o reconhecimento cadastral podem contribuir para resultados mais amplos. Entretanto, o monitoramento dessa utilização depende de informações e interlocução com diferentes órgãos gestores.	Estabelecer fluxo periódico de articulação com as políticas usuárias para atualização de necessidades, acompanhamento das integrações, identificação de alterações normativas ou operacionais e produção de informações sobre a utilização efetiva do Cadastro. Sempre que possível, incorporar ao sistema de M&A medidas sobre uso, regularidade, desempenho e qualidade das integrações, observadas as regras de governança e proteção de dados.	DCAF/SAF/MDA e órgãos gestores das políticas públicas que utilizam o CAF.

As recomendações sintetizam os principais pontos de atenção para que o Plano de Monitoramento e Avaliação se consolide como instrumento de apoio à gestão do CAF. Sua implementação deve acompanhar o próprio desenvolvimento do Cadastro, considerando as capacidades institucionais disponíveis e incorporando, ao longo do tempo, as evidências e os aprendizados produzidos pelo monitoramento e pelas avaliações, e assim, contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento do CAF.

12. Referências

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 56, n. 1, p. 123-142, 2018. DOI: 10.1590/1234-56781806-94790560108.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. DOI: 10.1590/S0103-20032014000600007.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

NASCIMENTO, Carlos Alves do; AQUINO, Joacir Rufino de; DELGROSSI, Mauro Eduardo. Tendências recentes da agricultura familiar no Brasil e o paradoxo da pluriatividade. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 60, n. 3, e240128, 2022. DOI: 10.1590/1806-9479.2021.240128.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Introdução. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-50.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 31, n. 2, p. 227-263, 2014. DOI: 10.35977/0104-1096.cct2014.v31.20857.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

Normativos e documentos institucionais

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Portaria SAF/MAPA nº 293, de 19 de dezembro de 2022. Estabelece as condições e os procedimentos gerais para inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF). Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria MDA nº 20, de 27 de junho de 2023. Estabelece as condições e os procedimentos gerais para inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria Conjunta MDA/INCRA nº 3, de 19 de fevereiro de 2025. Estabelece as condições e os procedimentos para inscrição de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária reconhecidos pelo Incra no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar por compartilhamento de dados. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria MDA nº 19, de 21 de março de 2025. Estabelece as condições e os procedimentos gerais para inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria MDA nº 20, de 21 de março de 2025. Estabelece as condições e os procedimentos gerais para ingresso na rede das entidades credenciadas para realizar inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria MDA nº 73, de 4 de março de 2026. Altera a Portaria MDA nº 19, de 21 de março de 2025, e dá outras providências. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Departamento do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. Base administrativa do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF. Brasília, DF: DCAF/MDA, dez. 2025. Base de dados administrativa.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Departamento do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. Dados administrativos da Rede CAF. Brasília, DF: DCAF/MDA, jun. 2026. Base de dados administrativa.