

TC n.º 027.892/2009-9

Fiscalis n.º: 857/2009

Ministro Relator: Benjamin Zymler

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho de 03/11/2009 do Min. Augusto Nardes (TC n.º 023.636/2009-0)

Objetivo: Realizar Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite

Atos de designação: Portarias de Fiscalização n.º 1.744, de 23/11/2009; n.º 1.795, de 15/12/2009, n.º 146, de 9/02/2010 e n.º 548, de 05/04/2010.

Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação
Claudio Cesar de Avellar Júnior	7670-8	Seprog
Clayton Arruda de Vasconcelos (coordenador)	6495-5	Seprog
Eliane Meira Barros de Oliveira	0425-1	Seprog
Fábio Mafra	5081-4	Seprog
Rafael Encinas	7676-7	Seprog

Unidade: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Vinculação ministerial: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

Vinculação no TCU: 4ª Secretaria de Controle Externo

Responsável: Crispim Moreira – Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

## **Justificativa para descontinuidade da auditoria e arquivamento do processo**

A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog iniciou planejamento de Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, ou Programa do Leite (Fiscalis n.º 857/2009). O PAA é uma das ações do Programa Fome Zero e tem por objetivo garantir acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar, garantindo uma renda mínima ao pequeno agricultor.

2. O Programa do Leite é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e operacionalizado pelos Estados, em parceria com prefeituras municipais, associações assistenciais, pastoral da criança e outras entidades da sociedade civil, tendo execução adstrita aos estados do Nordeste e ao norte de Minas Gerais. O leite deve ser adquirido de pequenos produtores, cadastrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, pasteurizado, ensacado e distribuído às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, que possuam renda per capita de até ½ salário mínimo, na qual existam crianças entre 2 e 7 anos, nutrizes até 6 meses após o parto, idosos a partir de 60 anos ou outras pessoas autorizadas pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

3. A função Assistência Social foi selecionada como Tema de Maior Significância – TMS, no exercício de 2007. Por essa razão, foi realizado Levantamento (TC 026.312/2007-0), que apontou programas e ações que poderiam ser objeto de auditoria, dentre os quais figurou a compra e distribuição de alimentos por meio do PAA.

4. A seleção do Programa do Leite para ser objeto de Auditoria Operacional ocorreu em função de que este programa consome metade dos recursos orçamentários disponíveis para o PAA, por se tratar da aquisição e distribuição de apenas um produto (leite) e por ser executado em localidades onde o índice de pobreza são bem elevados, com forte impacto social resultantes da atuação governamental.

5. O objetivo principal do TCU com a realização desta auditoria era avaliar se o programa está realmente beneficiando os pequenos produtores, se estes estão recebendo os valores fixados pelo programa e se estão sendo priorizadas as famílias mais necessitadas com a distribuição do leite, uma vez que a demanda pelo produto é muito superior à oferta governamental. Levantamentos preliminares com base na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – Pnad apontaram para a existência de 5 milhões de pessoas que se enquadram no perfil do programa como beneficiário consumidor, somente na região Nordeste, uma vez que não foi possível calcular o público-alvo residente no norte de Minas Gerais. Atualmente, o programa distribui apenas 700 mil litros de leite por dia. Assim, estima-se que o programa atenda aproximadamente entre 10% e 15% dos potenciais beneficiários consumidores.

6. Durante a reunião de apresentação da equipe de auditoria, os gestores do programa informaram que acabara de ser finalizado e entregue relatório de avaliação contratado pelo MDS junto à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – FADE/UFPE, que teve os seguintes objetivos:

- Avaliar o processo de seleção dos produtores de leite à condição de beneficiários do Programa, aprofundando a análise dos fatores que dificultam a participação dos pequenos agricultores familiares (estrutura de custos e preços, exigências relacionadas com volume máximo de produção e qualidade do produto, ausência de cultura de compromisso, atraso no cronograma de pagamentos, distancia e dificuldades para o transporte do leite às usinas de beneficiamento, dificuldades de acesso ao crédito, e pequena participação em associações de produtores e cooperativas);
- Avaliar o processo de seleção dos receptores do leite doado pelo Programa;
- Avaliar os efeitos do Programa sobre a estrutura produtiva das usinas de beneficiamento e sobre o mercado, de maneira geral;
- Avaliar a capacidade de focalização do Programa;
- Avaliar o processo de controle social que é exercido sobre o Programa;
- Avaliar a percepção do público beneficiário sobre o Programa (Fornecedores e receptores potenciais do leite adquirido e distribuído pelo Programa);
- Oferecer sugestões e recomendações técnicas para o aprimoramento do Programa.

7. Para desenvolver a avaliação, a FADE/UFPE contou com a participação de 3 pesquisadores seniores (Doutores/Mestres), e pesquisadores auxiliares (graduados) e 34 entrevistadores de campo. Foram pesquisados dois mil produtores, sendo duzentos em cada um dos dez estados onde o programa é executado, dentre beneficiários e não-beneficiários do programa. Foram realizados, ainda, grupos focais com produtores rurais e famílias carentes nos municípios de Bacabal/MA, Queimadas/PB, Limoeiro/PE, Telha/SE e Francisco Sá/MG, com disponibilidade de equipamento e pessoal suficiente para gravar, degregar e analisar posteriormente todos os depoimentos colhidos, os quais constam dos apêndices do relatório apresentado ao MDS. Além disso, foram realizadas pesquisas à distância com usinas de beneficiamento do leite e pesquisas de dados secundários.
8. A FADE/UFPE utilizou modelos quantitativos e qualitativos de análise. Os primeiros se destinaram a avaliar a capacidade de focalização do programa, bem como os efeitos e impactos das ações por ele desenvolvidas sobre os componentes da oferta e da demanda de leite regionais, sobre a tecnologia, e a renda da pecuária leiteira, e sobre o crescimento da capacidade industrial voltada para a transformação do leite produzido. Os modelos qualitativos subsidiaram a análise das questões relacionadas à gestão do programa, à percepção de seus resultados, e ao nível de satisfação dos seus fornecedores e dos seus beneficiários.
9. A avaliação da FADE/UFPE destacou que, em geral, os beneficiários do programa estão satisfeitos com sua execução. Tanto produtores participantes como não participantes se beneficiam, dado que a ação do Estado induz o aumento do preço do leite e consequentemente aumento da renda dos produtores. Por outro lado, há fortes indícios de que os beneficiários consumidores apresentam melhoria da situação alimentar e nutricional, aspecto que será melhor explorado em outra avaliação custeada pelo MDS, que se encontra em fase de licitação.
10. Em que pese a avaliação positiva, a pesquisa apontou pontos fracos da execução do programa, tais como a precariedade dos recursos humanos e materiais disponíveis na maioria dos estados participantes, deficiências de comunicação entre o programa e seus beneficiários, problemas operacionais na distribuição do leite, falta de transparência e impessoalidade no processo de escolha dos beneficiários, atrasos nos pagamentos a usinas de beneficiamento e fornecedores de leite e problemas de focalização dos beneficiários produtores.

11. Em razão do amplo escopo e do nível de detalhamento a que chegou a avaliação realizada pela FADE/UFPE, apresentando relatório bem documentado e com instrumentos de coleta de dados consistentes com os objetivos propostos, a equipe de auditoria concluiu que a avaliação do TCU só se justificaria caso fosse explorado algum aspecto relevante da execução do programa que não tivesse sido contemplada pela avaliação contratada pelo MDS e que pudesse resultar em benefício da ação de controle.

12. Para tanto, foi realizada visita exploratória no estado de Pernambuco, entre os dias 23 e 26/02/2010, de forma a colher informações a respeito da execução do programa, bem como esclarecer dúvidas a respeito das conclusões constantes da avaliação realizada pela FADE/UFPE. Além de reunir-se com os pesquisadores da instituição contratada, a equipe de auditoria entrevistou gestores estaduais do Programa no estado de Pernambuco e visitou laticínios (localizados em Lagoa do Itainga e Canhotinho), associações responsáveis pela distribuição do leite (Feira Nova, Glória do Goitá, Caruaru e Lajedo) e propriedades rurais de beneficiários do Programa (Canhotinho).

13. A visita exploratória foi importante para que a equipe conhecesse a dinâmica local do programa e sua complexidade. A partir das informações colhidas a equipe concluiu que dificilmente a auditoria operacional realizada pelo tribunal agregaria novos achados em relação àqueles contidos na avaliação realizada pela FADE/UFPE.

14. A auditoria a ser realizada pela Seprog, com escopo bem menos ambicioso, pretendia alocar 5 servidores na fase de execução da auditoria, com duração prevista de um mês. Seriam necessários, ainda, custear despesas com deslocamento dos servidores, implicando em pagamento de 60 diárias (5 servidores, durante 2 semanas), 5 adicionais de embarque e desembarque, passagens aéreas e aluguel de dois veículos, durante 10 dias úteis, já que os deslocamentos são realizados em regiões rurais, de cidades do interior.

15. Considerando os custos envolvidos, chegou-se à conclusão de que estes superariam os possíveis benefícios advindos da realização da auditoria, concluindo-se pela interrupção dos trabalhos.

16. Por esta razão, submetem-se os autos à consideração superior, opinando:
- a) pela descontinuidade da auditoria operacional autorizada (Fiscalis n.º 857/2009);
  - b) pelo arquivamento do presente processo.

Brasília, em 14 de abril de 2010.

Claudio Cesar de Avellar Júnior  
AUFC – 7670-8

Clayton Arruda de Vasconcelos  
AUFC – 6495-5

Eliane Meira Barros de Oliveira  
AUFC – 0425-1

Fábio Mafra  
AUFC – 5081-4

Rafael Encinas  
AUFC – 7676-7

De acordo. Em 14 de abril de 2010.

**Glória Maria Merola da Costa Bastos**  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de  
Programas de Governo – em substituição