

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de pedido de descontinuação da Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite.

2. Os trabalhos foram incumbidos à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG, sob o registro Fiscalis nº 857/2009. Em se encontrando na fase de planejamento, foi submetida a este Relator a proposta sob exame, nos termos que passo a transcrever:

"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 $\frac{1}{2}$ 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, degravar 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 conseqüentemente 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."

É o Relatório

Voto

VOTO

A fiscalização de que trata os autos revelou-se, ainda em sua fase de planejamento, de menor abrangência ao trabalho de avaliação já realizado no Programa do Leite, por parte da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco - FADE/UFPE.

2. A Secretaria de Fiscalização de e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG - bem ponderou e avaliou os custos a serem incorridos na continuidade da presente auditoria operacional, concluindo que os benefícios que dela porventura advenham "dificilmente agregaria novos achados em relação àqueles contidos na avaliação realizada pela FADE/UFPE".

3. Destarte, sugere-se a interrupção dos trabalhos com o conseqüente arquivamento destes autos, medida esta que conta com minha integral aquiescência.

4. Por se tratar de fiscalização com o objeto inserto no Tema de Maior Significância TMS nº 6 (Transferências Voluntárias), trago à apreciação do Colegiado a proposta formulada pela SEPROG, nos termos do Relatório precedente.

Em vista do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de abril de 2010.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo que trata do pedido de cancelamento da fiscalização indicada pelas Unidades Técnicas que atuaram neste feito;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - autorizar a descontinuação da Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite (registro Fiscalis nº 857/2009);

9.2 - autorizar o arquivamento dos presentes autos

Quorum

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

Publicação

Ata 13/2010 - Plenário

Sessão 28/04/2010

Aprovação 06/05/2010

Dou 07/05/2010